

**V A A S A N Y L I O P I S T O**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Marisanna Jarva

**KAINUUN MAAKUNTAHALLINTOKOKEILU PAIKALLISTEN  
POLIITTISTEN PÄÄTTÄJIEN NÄKÖKULMASTA**

Aluetieteen  
pro gradu-tutkielma

**VAASA 2008**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	2
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Keskeiset käsitteet	8
1.3. Aikaisempia tutkimuksia	12
1.4. Tutkimusongelmat ja tutkimuksen rajaus	16
<b>2. KAINUU TUTKIMUSALUEENA</b>	18
2.1. Kainuun maakunta	18
2.2. Kainuun kunnat	23
<b>3. KAINUUN MAAKUNTAHALLINTOKOKEILUN TARKASTELU</b>	29
3.1. Kainuun maakuntahallintokokeilu	29
3.2. Maakuntahallintokokeilun asemoituminen Suomen aluehallintojärjestelmässä	35
3.3. Maakuntahallintokokeilu ja alueelliset itsehallintomallit Euroopassa	46
<b>4. TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT</b>	52
4.1. Tutkimusstrategia, tavoite ja tarkoitus	52
4.2. Tutkimusaineiston hankinta ja analysointi	54
4.3. Tutkimuksessa käytettävät menetelmät	55
4.4. Tutkimuksen toteutus	56
<b>5. MAAKUNTAHALLINTOKOKEILU PÄÄTTÄJIEN NÄKÖKULMASTA</b>	62
5.1. Vastaajien taustatiedot	62
5.2. Kainuulaisten päättäjien näkemykset maakuntahallintokokeilusta	69
5.2.1. Päättäjien odotukset hallintokokeilun alkaessa ja niiden toteutuminen hallintokokeilun aikana	69
5.2.2. Päättäjien vaikuttamiskokemukset maakuntahallintokokeilusta	75
5.2.3. Eri taustamuuttujien vaikutus vastaajien näkemyksiin	83

<b>6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	95
6.1. Yhteenveto	95
6.2. Johtopäätökset	104

<b>LÄHDELUETTELO</b>	110
----------------------	-----

## **LIITTEET**

LIITE 1. Maakuntahallituksen haastattelun teemakysymykset	122
LIITE 2. Postissa lähetetty saatekirje ja kyselylomake	123
LIITE 3. Sähköpostilla lähetetty kyselyn saatekirje	129
LIITE 4. Sähköpostilla maakuntavaltuutetuille lähetetty kyselyn saatekirje	130
LIITE 5. Sähköpostilla lähetetty muistutuskirje tutkimuskyselystä	131

## **KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Kainuun maakunta ja sen sijainti	18
Kuvio 2. Vastaajien suhteellinen ikäjakauma, %	63
Kuvio 3. Tutkimuskyselyyn ja KuntaSuomi- kyselyyn vastanneiden valtuutettujen sekä väestön koulutusaste Kainuussa ja koko maassa, %	64
Kuvio 4. Vastaajien koulutusaste sukupuolen mukaan	64
Kuvio 5. Maakuntavaltuutettujen ja vain kunnanvaltuustossa toimivien valtuutettujen suhteellinen jakauma sekä kyselyyn vastanneiden suhteellinen jakauma kunnittain, %	66
Kuvio 6. Kunnanvaltuustossa, maakuntavaltuustossa tai molemmissa toimivien valtuutettujen ja vastaajien lukumäärät	67
Kuvio 7. Kainuulaisten hyvinvoinnin ja kuntien taloustilanteen kehittyminen	69
Kuvio 8. Sosiaali- ja terveystalouden sekä koulutuspalveluiden turvaamisen vahvistaminen	70
Kuvio 9. Elinkeinoelämän ja työllisyyden kehittyminen	70
Kuvio 10. Muuttotappion, syrjäisten alueiden ja julkisen sektorin työvoimarekrytoinnin kehittyminen	71

Kuvio 11. Alueen päätävävallan vahvistuminen	72
Kuvio 12. Valtion resurssien tarpeenmukainen kohdentuminen	72
Kuvio 13. Julkisen hallinnon, palvelutuotannon ja kuntien välisen yhteistyön kehittyminen	73
Kuvio 14. Päätöksenteon avoimuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen	74
Kuvio 15. Muutokset ulkopuolisten Kainuu- kuvassa ja kainuulaisten luottamuksessa tulevaisuuteen	74
Kuvio 16. Maakuntavaltuutettujen rooli, tiedon määrä ja vaikuttamismahdollisuudet	75
Kuvio 17. Maakunnan johtavien viranhaltijoiden rooli ja yhteistyö maakuntavaltuutettujen kanssa	76
Kuvio 18. Maakunta- kuntayhtymän ja kuntien välinen tiedonkulku sekä tehtäväjako	76
Kuvio 19. Kuntien ja kansalaisten osallistuminen maakunta-kuntayhtymän toimintaan	77
Kuvio 20. Maakuntavaltuutettujen ja eri sidosryhmien välinen vuorovaikutuksen toimivuus	78
Kuvio 21. Kuntapäättäjien ja maakuntavaltuutettujen vuorovaikutus sekä tiedot maakunta-kuntayhtymän asioista	79
Kuvio 22. Kainuun eri kuntien päättäjien ja eri poliittisten ryhmien keskinäinen yhteistyö maakunta-kuntayhtymän asioihin liittyen	79
Kuvio 23. Maakuntavaltuutetun rooli	80
Kuvio 24. Maakuntahallintokokeilun tulevaisuus ja kunnat	81
Kuvio 25. Maakuntahallintokokeilu ja tulevaisuus	81
Kuvio 26. Elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen rooli palvelujen tuottamisessa	82
Kuvio 27. Sidosryhmien hyötyminen hallintokokeilusta	82
Kuvio 28. Mies- ja naisvastaajien odotukset kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja syrjäisten alueiden kehittymisen suhteen	83
Kuvio 29. Suhtautuminen maakunta-kuntayhtymän ja kuntien tehtäväjaon selkeyteen iän mukaan	84
Kuvio 30. Suhtautuminen kuntaliitosten lisääntymiseen hallintokokeilun myötä ammattiaseman mukaan	85

Kuvio 31. Suhtautuminen työllisyyden paranemiseen ja maakuntavaltuutettujen vuorovaikutukseen elinkeinoelämän kanssa työnantajasektorin mukaan	86
Kuvio 32. Suhtautuminen maakuntavaltuutetun rooliin kunnittain	87
Kuvio 33. Suhtautuminen hallintokokeiluun kunnittain	88
Kuvio 34. Suhtautuminen valtion viranomaisten resurssien kohdentumiseen, elinkeinoelämän vilkastumiseen ja maakuntavaltuutettujen rooliin luottamustehtävän mukaan	89
Kuvio 35. Suhtautuminen kuntien tilanteeseen hallintokokeilun aikana luottamustehtävän mukaan	90
Kuvio 36. Suhtautuminen sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalveluiden kehittymiseen hallintokokeilun aikana luottamustehtävän mukaan	91
Kuvio 37. Suhtautuminen elinkeinoelämään palvelutuottajan roolissa ja maakuntahallintomallin jatkamiseen puolueen mukaan	92
Kuvio 38. Suhtautuminen hallintokokeilusta kuntien saamaan hyötyyn ja maakuntahallintomallin jatkoon vaalikausien mukaan	93
Taulukko 1. Kainuun kunnanvaltuutettujen ja kunnanvaltuustoihin kuulumattomien maakuntavaltuutettujen lukumäärä sekä kyselyyn vastanneiden osuus kunnittain	60
Taulukko 2. Kainuun kunnanvaltuutettujen sekä kunnanvaltuustoihin kuulumattomien maakuntavaltuutettujen ja vastaajien jakautuminen puolueen tai valtuustoryhmän mukaan	68

---

**VAASAN YLIOPISTO****Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Marisanna Jarva
<b>Pro gradu-tutkielma:</b>	Kainuun maakuntahallintokokeilu paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2008
<b>Sivumäärä: 131</b>	

---

**TIIVISTELMÄ:**

Vuosille 2005–2012 asetetun Kainuun maakuntahallintokokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon toteuttamisesta Manner-Suomessa sekä lisätä Kainuun positiivista aluekehitystä. Vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä valittiin omilla vaaleillaan myös maakuntavaltuusto. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten Kainuun poliittiset päättäjät arvioivat Kainuun maakuntahallintokokeilun edenneen suhteessa odotuksiin ja miten he arvioivat vaikuttamiskokemuksiaan hallintokokeilussa?

Suomessa on käynnissä parhaillaan kuntien palvelurakenteen ja aluehallinnon uudistukset. Tutkimus tarjoaa ajankohtaista lisätietoa päättäjille kainuulaisten valtuutettujen näkemyksistä kuntien yhtenä yhteistyövaihtoehtona toimivasta maakuntahallinnosta. Tutkimuksen toissijaisena tavoitteena on muodostaa kainuulaisten keskivertopäättäjän profiili. Kirjallisen materiaalin avulla tuodaan myös valaistusta Kainuun maakuntahallinnon suhteesta aluehallintojärjestelmäämme ja eurooppalaisiin aluehallintomalleihin.

Tutkimus suoritetaan kyselyllä, joka pohjautuu osin maakuntahallituksen haastatteluun. Tutkimuksen aineistona on 134 vastaajaa, joista 27 on maakuntavaltuutettuja ja 107 vain kunnanvaltuustojen jäseninä toimivia valtuutettuja. Kyselyn vastausprosentti on 46,2 %. Tuloksina voidaan todeta, että kainuulaisilla päättäjillä oli merkittävät odotukset hallintokokeilua kohtaan, mutta seurauksiin oltiin pettyneitä. Miesten odotukset olivat pessimistisempiä kuin naisten ja kunnanvaltuutettujen odotukset olivat täyttyneet vähemmän kuin maakuntavaltuutetuilla. Parhaiten hallintokokeiluun kohdistuviin odotuksiin vastasivat koulutuspalvelut sekä huonoimmin sosiaali- ja terveyspalvelut. Päättäjien mielestä maakuntavaltuutetut eivät pysty vaikuttamaan riittävästi päätöksentekoon. Vastaajat odottivat hallintokokeilun lisäävän kuntaliitoksia, mutta yhden kunnan malliin ei uskottu. Päättäjät olivat maakuntahallintomallin jatkon suhteen epävarmoja.

Kyselyaineiston perusteella *kainuulainen keskivertopäättäjä* on 50–59-vuotias mies, joka on suorittanut vähintään opistotasoisin tutkinnon ja toimii julkisen sektorin työntekijänä. Jos hän on maakuntavaltuuston jäsen, hän toimii myös kunnanvaltuutettuna. Kainuulainen keskivertopäättäjä on hieman vanhempi ja on ollut pitempään päättäjänä kuin valtakunnallinen kollegansa. Valtakunnallinen keskivertopäättäjä on hieman koulutetumpi sekä toimii työelämässä korkeammassa asemassa kuin tyypillinen kainuulainen päättäjä, työskennellen kuitenkin myös julkisella sektorilla.

Kainuun maakuntahallintokokeilu muistuttaa Suomen nykyisistä aluehallintomalleista eniten seutukuntaa ja aluekuntamallia. Euroopan aluehallintomalleista se sijoittuu kuuden alueellisen itsehallintomallin tasoista toiseksi heikoimpaan sekä bipolaarisen ja kansanvaltaisen aluehallinnon mallien välimaastoon. Jos hallintokokeilumalli yleistyisi Suomessa, maamme kuuluisi aluehallintonsa perusteella Euroopassa unitaristis-desentralisoituihin valtioihin.

Tutkimuksen tärkeimpiä havaintoja oli, että päättäjät olivat asettaneet hallintokokeilulle liian suuria odotuksia. Hallintokokeilun onnistumista edesauttaa päättäjien laajempi osallistuminen. Vaikuttamiskokemusten parantamiseksi olisi kehitettävä tiedotusta ja maakuntavaltuuston työskentelyä, jossa valtuuston koon edelleen kasvaessa valtuutetuille mahdollistetaan riittävät vaikutusmahdollisuudet.

---

**AVAINSANAT:** aluehallinto, hallintokokeilu, Kainuu, maakuntaitsehallinto, päättäjä, vaikuttamiskokemus



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Vuosille 2005–2012 asetetulla Kainuun maakuntahallintokokeilulla pyritään lisäämään Kainuun positiivista aluekehitystä ohjaamalla eri hallinnonaloilta tulevat rahoitusmuodot yhdeksi summaksi, jonka käytöstä maakunta itse päättää omalla alueellaan. Samalla pyritään turvaamaan Kainuun asukkaille riittävät ja tasavertaiset palvelut siirtämällä osa kuntien tehtävistä maakunnan yhteisesti hoidettavaksi. Hallintokokeilun myötä valittiin ensimmäistä kertaa vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä suorilla maakuntavaaleilla myös Kainuun maakuntavaltuusto.

Kainuun hallintokokeilun toimivuutta on tarkasteltu varsinkin kuntien johtavien viranhaltijoiden ja palveluiden käyttäjien näkökulmasta sekä maakuntapäätäjille osoitettujen yksittäisten kyselyjen avulla. Kainuun maakunnan ja kuntien vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien<sup>1</sup> yhteiset ja erilliset *vaikuttamiskokemukset* Kainuun *maakuntaitsehallintoon* liittyen ovat kuitenkin jääneet tutkimuksissa vähäiselle huomiolle erityisesti kunnanvaltuutettujen näkökulmasta.

Tutkimus on ajankohtainen Kainuuseen kohdistuvan esimerkkihuomion vuoksi. Suomen negatiivisen alue- ja ikärakennemuutoksen vuoksi pääministeri Matti Vanhasen I hallitus käynnisti kuntien palvelurakennemuutuksen (Paras), jolla etsitään uusia rakenteellisia yhteistyökeinoja kansalaisten peruspalvelujen turvaamiseen. Kainuun maakuntahallintokokeilu toimii myös muille Suomen kunnille yhtenä esimerkkitapauksena kuntien yhteistyönä tapahtuvasta palveluiden järjestämisestä. Tämän vuoksi on olennaista tehdä oma tutkimuksensa päättäjien näkemyksistä ja vaikuttamiskokemuksista Kainuun maakuntahallinnossa.

Niin seutukuntien päätöksenteon kuin myös Paras-hankkeen yhteydessä kunnissa tehtävien virkamiesvetoisten selvitysten on arvosteltu ajavan kunnallispäättäjät

---

<sup>1</sup> Vaaleilla valituista päättäjistä, jotka ovat kainuulaisia kunnanvaltuutettuja tai maakuntavaltuutettuja, käytetään tässä tutkimuksessa myös nimityksiä päättäjä, valtuutettu tai luottamushenkilö.



päätöksenteon ulkokehälle. Kainuun hallintokokeilun käynnistämisen yhteydessä tuli myös esille kannanottoja liian asiantuntijavetoisesta valmistelusta, minkä vuoksi vaikuttamismahdollisuudet oli koettu liian vähäisiksi. Tutkimukseni pyrkii selvittämään, kokevatko Kainuun paikalliset poliittiset päättäjät jääneensä paitsioon myös maakunnan päätöksenteon ja varsinaisen toiminnan ollessa käynnissä. Samalla on haluttu tutkia, miten maakunnan ja kuntien päättäjät kokevat hallintokokeilun edenneen sekä eroavatko eri päättäjärühmien maakuntahallintoa koskevat näkemykset toisistaan. Kaikille kainuulaisille maakunta- ja kunnanvaltuutetuille osoitetun kyselyn avulla oli mahdollista myös pyrkiä muodostamaan kainuulaisen päättäjän profiili ensimmäistä kertaa.

## 1.2. Keskeiset käsitteet

### Maakuntaitsehallinto

Kainuun hallintokokeilusta käytetään myös nimeä Kainuun maakuntahallintokokeilu. Kyse on varsinaisesti kuitenkin maakuntaitsehallinnon kokeilusta, vaikka käsitteitä käytetäänkin usein synonyymeina. Tämän tutkimuksen keskeisin käsite on siten *maakuntaitsehallinto*. Käsitteen selventämiseksi on syytä käydä läpi ensin maakunnan, aluehallinnon, itsehallinnon ja maakuntahallinnon käsitteiden merkitystä.

Perinteisellä *maakunnan* käsitteellä viitataan yleensä historiallisiin maakuntiin, jotka muodostuivat sydän- ja myöhäiskeskiajan linnalääneistä. Nykyään maakunnalla viitataan kuitenkin yleisesti historiallisten maakuntien rinnalle 1800-luvun lopulla hahmottuneisiin ja talousalueiden pohjalle syntyneisiin talousmaakuntiin. Ennen kuin maakunta saa hallinnollisen statuksen, on sen katsottu omaksuneen tietyn toiminnallisen roolin ja aseman yhteiskunnan alueellisessa rakenteessa sekä alueen asukkaiden alueellisessa tietoisuudessa. (Tomberg 1995.) Antero Heikkisen (1985: 66) mukaan maakunnan syntyyn vaikuttaa rakenteellisia tekijöitä, kuten luonto, väestöpohja ja elinkeinorakenne sekä tarkoitushakuisia tekijöitä, jotka ilmenevät "tahdossa luoda maakunta".

Maakuntajakolain (1159/ 1997) 1 §:n mukaan *maakunta* on alue, johon kuuluvien kuntien on katsottu muodostavan toiminnallisesti, taloudellisesti ja aluesuunnittelun kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Maakuntien jako on tehty alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten. Valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärästä, alueista ja nimistä kuultuaan asianomaisia maakuntien liittoja ja kuntia. Manner-Suomi on jaettu 19 maakuntaan, joiden lisäksi Ahvenanmaa on oma maakuntansa ja lääninsä Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991) perustuen.

Maakunnan käsite ei ole kansainvälisesti yksiselitteinen termi. Euroopan neuvoston asiakirjoissa maakunnista käytetty yleisnimitys englanniksi on *region*, joka tarkoittaa kuitenkin suomeksi yleensä *aluetta*. Alue ja maakunta eivät ole silti toistensa synonyymeja, sillä alue voi olla mikä tahansa valtionhallinnon määräämä maantieteellinen kokonaisuus. Euroopan neuvoston asiakirjoissa alueellisen itsehallinnon käsitteen on tulkittu kuitenkin tarkoittavan maakunnallista itsehallintoa. (Mennola 1999: 17; Lehmijoki 2006: 11.)

Myöskään *itsehallinnon* käsitteelle ei ole olemassa yksimielisyyden saavuttanutta sisältöä. Heuru (2001: 14) määrittelee itsehallinnon tarkoittavan jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta valtiosta, korostaen samalla itsehallintoyhdyskunnan jäsenten omaehtoista ja omavastuista toimintaa yhteisten asioiden hoitamiseksi. Itsehallinnollisella yhteisöllä tulee olla oma, valtion elimistä erillinen päätöksenteko-organisaatio, joka voi kuitenkin hoitaa asioita vain valtion oikeusjärjestyksen osoittamissa rajoissa ja valtion valvomana.

Jos alueellisen itsehallintoyksikön toimivalta on hyvin laaja, voidaan itsehallinnon sijaan käyttää nimitystä *autonomia*. Käsitteet ovat kietoutuneet toisiinsa niin, että autonomia näyttäisi aina sisältävän itsehallintoa eli oikeuden määrätä itse ainakin joistakin asioista käyttäen myös itsenäistä lainsäädäntövaltaa. Lainsäädännöllisen roolin vuoksi kaikki ylemmänasteinen itsehallinto ei ole kuitenkaan autonomiaa. (Suksi 1998.) Esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman takaavaa lakia ei voida muuttaa kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöksellä.

Lisäksi maakuntapäivät voivat antaa maakuntalakeja, joihin tasavallan presidentillä on kuitenkin veto-oikeus. Ahvenanmaan toimivallan ollessa näin laaja voidaankin puhua autonomiasta. (Otavan Suuri Ensyklopedia 1977.) Autonomia ei kuitenkaan ole yleisesti positiiviseen oikeuteen ankkuroitu käsite ja siten Euroopassakin ainoastaan Espanjan perustuslaissa on mainittu oikeus alueiden autonomiaan. Autonomian olemassaolo ilmaistaan usein itsehallintona, kuten Ahvenanmaata koskevassa hallitusmuodon 52a§:ssä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. (Suksi 1998.)

Suomessa itsehallinnollisen aseman ovat kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan lisäksi saaneet evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko, joiden paikallisten hallintoyksiköiden eli seurakuntien toimivalta verotusoikeuksineen muistuttaa kuntien itsehallintoa. Myös yliopistoilla ja korkeakouluilla katsotaan olevan itsehallinto, jonka piirteitä on myös julkisoikeudellisina yhteisinä toimivilla ylioppilaskunnilla. (Otavan Suuri Ensyklopedia 1977.)

Suomessa ei lainsäädännöllisesti ole yhtenäistä *maakuntahallinnoksi* kutsuttavaa hallintoa tai aluetason demokraattisesti valittuja toimielimiä lukuun ottamatta Ahvenanmaata sekä kokeiluna tapahtuvaa Kainuun maakunnallista itsehallintoa (HE 198/2002 vp). Maakuntahallinnon käsite onkin Suomessa vakiintumaton (Koskela 2003: 3). Maakuntahallinnon käsitettä ei tule myöskään sekoittaa *aluehallinnon* käsitteeseen. Aluehallinto on käsitteenä monimerkityksinen, mutta sillä tarkoitetaan yleensä samaa kuin niin kutsutulla *väliportaan hallinnolla*, joka merkitsee valtion keskushallinnon ja kuntien paikallishallinnon välissä olevaa valtion eri alueviranomaisten, läänien, maakuntien liittojen ja kuntayhtymien joukkoa. (KM 1992: 34, s.21.) Tämän tason yksikön perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue (Haveri 1997: 21).

*Maakuntaitsehallinto* sisältää käsitteenä edellä mainittujen itsehallinnon määritelmien lisäksi oletuksen itsenäisestä verotusoikeudesta maakunnan alueella. Kainuun hallintokokeilulaista (343/2003) ei kuitenkaan löydy merkintää maakunnallisen veron keräämisestä toiminnan rahoittamiseksi. Kainuun hallintokokeilussa on siis kyse

oikeastaan *osittaisesta maakunnallisesta itsehallinnosta*. Tämän nimistä mallia on jopa suositeltu koko Suomen aluehallinnon kehittämisohjelmaan vuonna 2002 tehdyssä aluehallinnon kokonaisarvioinnin asiantuntijalausunnossa, vaikka samassa arvioinnissa Kainuun mallin onkin katsottu olevan liian poikkeuksellinen ollakseen valmis malli koko valtakunnalle (Niemi-Lilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002).

Maakuntaitsehallinnon käsitteeseen liittyviä osa-alueita on mahdollista puntaroida hyvinkin monitahoisesti. Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin helppolukuisuuden vuoksi samassa tarkoituksessa *sekä maakuntaitsehallinnon että maakuntahallinnon* käsitteitä, joilla tarkoitetaan laajasti kaikkia maakunnallista itsehallintoa toteuttavia organisaatioita.

#### Vaikuttamiskokemus

*Vaikuttaminen* (engl. influence) on muutoksen aikaansaamista tai vaikutuksen ilmenemistä poliittisessa prosessissa (Suhonen 2007: 40). Päättäjät pyrkivät vaikuttamaan päätöksenteossa, joka on sekä yksilöllistä että sosiaalista ja aina kontekstiin sidottua. Päätöksentekijät pyrkivät ymmärtämään todellisuutta ja havainnoimaan ongelmia. Niiden ratkaisemiseksi he aktivoivat itseään ja käytettävissä olevia resursseja muuttaakseen todellisuutta ko. tilanteessa toivottavana pitämänsä suuntaan tai tavoitteiden ollessa epäselviä, edes nykytilasta poikkeavaan suuntaan. (Lindblom 2004: 7.) Vaikka vaikuttaminen onkin usein tarkoituksellista, se voi olla myös tahatonta (Paunikallio 2000: 24).

Tämän tutkimuksen yhtenä teemana on tutkia päättäjien kokemusta vaikuttamisesta, ei siis vaikuttamisen tosiasiallista määrää. Tutkimuskohteena ovat Kainuun maakuntahallintokokeilun ja sen kattamien kuntien päätöksentekoon osallistuvien päättäjien näkemykset hallintokokeilun päätöksenteosta ja siihen liittyvässä vaikuttamistyössä toimimisesta. Tutkimuksessa onkin siten yhtenä keskeisenä käsitteenä kyse *vaikuttamiskokemuksesta*. Käsitteen voidaan ymmärtää olevan päättäjän subjektiivinen näkemys ja suhtautuminen päätöksentekoareenassa eli tässä tapauksessa Kainuun maakuntahallintokokeilussa ja sen myötä Kainuun kunnissa tapahtuneista

asioista. Vaikuttamiskokemukseen sisältyy myös käsitys omasta roolista päättäjänä ja mahdollisuuksista vaikuttaa päätöksentekoon. Koska kokemus sijaitsee päättäjien omassa tajunnassa, sille ei etsitä objektiivisia selityksiä. Vaikuttamiskokemuksen perustana on päättäjän henkilökohtainen kokemus päätöksentekotilanteesta, käsitys päätöksenteko-organisaation ja ulkoisen maailman riippuvuussuhteista sekä tulkinta todellisuutta koskevasta informaatiosta (vrt. Lindblom 2004: 22).

### 1.3. Aikaisempia tutkimuksia

Kunnallisten päättäjien vaikuttamiskokemuksia ja profiileja koskevia tutkimuksia ei Suomessa ole tehty merkittäviä määriä, mutta aiheita on tutkittu yksittäisen tutkimusprojektin puitteissa useamman pienemmän osuuden kautta. Kainuun maakuntahallinnosta on taas tehty useita tutkimuksia viime vuosina kokeilun poikkeuksellisuuden ja ajankohtaisuuden vuoksi. Tarkastelen tässä kuitenkin erityisesti Kainuun hallintokokeilua päättäjänäkökulmasta tarkastelevia tutkimuksia.

Sari Pikkalan (1997) toimittama tutkimusraportti ”*Kunnat ja päättäjät*” perustuu KuntaSuomi2004-tutkimuskokonaisuuteen kuuluvaan luottamushenkilö- ja viranhaltijatutkimukseen ”VILU-95”, josta on vastannut Åbo Akademin julkishallinnon laitos. Vuosien 1995 ja 1996 aikana suoritettun kyselyn tutkimusotokseksi valittiin noin kymmenesosa kunnista eli 47 kuntaa., joista 3643 henkilöä vastasi kyselyyn. Tutkimuskohteena ovat olleet muun muassa päättäjien ja viranhaltijoiden oma tausta sekä heidän kokemuksensa omasta vaikutusvallastaan kunnan päätöksenteossa. Irene Niemi (1999) on lisäksi tutkinut keskivertopäättäjän<sup>2</sup> ja vaikutusvaltaisen päättäjän profiileja Kunta-Suomi2004-tutkimusaineiston pohjalta hallintotieteiden pro gradu-

---

<sup>2</sup> Keskivertopäättäjä on yleisilmaisu, jolla kuvataan tyypillisen päättäjän taustaominaisuuksia tietyssä ryhmässä, eli tässä tapauksessa suomalaisten kuntapäättäjien joukossa. Keskivertopäättäjä ei kuitenkaan ole tilastotieteellinen ilmaisu, koska kyseessä ei ole keskiarvoon perustuva mittaustulos. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin myös keskivertopäättäjä-sanaa, koska tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on verrata kainuulaisten ja koko maan kunnissa toimivien, vaaleilla valittujen päättäjien tyypillisiä ominaisuuksia.

tutkielmassaan *"Kunnallisen vallan käyttäjät: Tutkimus vaikutusvaltaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden piirteistä"*. Tutkimuksen kohdejoukkona oli VILU-kyselystä 6 kuntaa ja aineistona 387 vastaajaa. Näiden toisiinsa liittyvien tutkimusten mukaan viranhaltijat tuntevat itsensä vaikutusvaltaisemmiksi kuin kunnalliset päättäjät, vaikkakin valtuutettujen oma arvio vaikutusmahdollisuuksista on kuitenkin positiivinen. Muodollisen ja todellisen valtarakenteen katsotaan eroavan toisistaan ja henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat erityisesti vallan käyttömahdollisuuksiin. Lisäksi Niemen tutkimuksen mukaan keskivertopäättäjäksi on 40–49-vuotias mies, joka on korkeasti koulutettu ja toimii työelämässä johtavassa asemassa. Hän toimii vain yhdessä luottamustehtävässä kunnassa ja on ollut luottamustehtävissä yli kymmenen vuotta. Vaikutusvaltainen päättäjäksi on keskivertopäättäjää hieman vanhempi eli 50–59-vuotias, kuuluu kunnan enemmistöpuolueeseen ja pyrkii toimimaan puolueen luottamustehtävissä. Hän on myös toiminut keskimääräistä kauemmin luottamustehtävissä ja toimii työelämässä keskivertopäättäjää korkeammassa asemassa.

Vaikka Kainuun maakuntahallintokokeilu käynnistyi vuoden 2005 alussa, Kainuun kansanvaltainen maakuntahallinto on ajatuksina ja suunnitelmina ollut esillä jo myös vuosikymmeniä taaksepäin. Matti Juhani Huovinen (Kainuun maakuntaliitto 1972a) teki *Kainuun maakuntaitsehallinnon toteuttamismahdollisuuksista ja vaikutuksista* laajan pro gradu-työn osaksi Kainuun kuntien yhteisenä etujärjestönä aiemmin toimineen Kainuun Maakuntaliiton julkaisusarjaa 1970-luvulla, todeten maakuntahallinnon olevan toteuttamiskelpoinen vaihtoehto jo tuolloin.

Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitoksella tehdään Kainuun hallintokokeilusta riippumatonta ulkopuolista arviointia omana tutkimusprojektinaan kunnallispolitiikan professori Arto Haverin johtamana. Arviointi jakautuu ensimmäiseen ja toiseen väliarviointiin sekä hankkeen jälkeen tapahtuvaan loppuarviointiin. *Ensimmäisen väliarviointiraportin, "Siniset ajatukset – sanoista tekoihin"* (Sisäasiainministeriö 2005) tavoitteena oli arvioida kokeilun lähtökohtien, tavoitteiden ja keinojen onnistuneisuutta suhteessa Kainuun tilanteeseen ja tarpeisiin. Arvioinnin havainnot päättäjien näkemyksistä perustuvat 15 maakuntavaltuutetun, 16

kunnanvaltuutetun sekä kuntien tai maakunnan viranhaltijoiden, hankkeen valmistelijoiden ja ministeriöiden edustajien haastatteluihin. Lisäksi maakuntavaltuuston 39 jäsenelle osoitettuun kyselyyn vastasi 35 jäsentä. Raportin mukaan maakuntavaltuutettujen suhtautuminen hallintokokeiluun sen alkaessa oli huomattavan myönteinen. Vaikeiden ratkaisujen myötä suhtautumisen kokeiluun odotetaan kuitenkin muuttuvan.

Anni Jäntti (2005) teki osana em. ensimmäistä väliraporttia ja sen haastatteluihin pohjautuen pro gradu-työnsä *"Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma"*. Tutkimuksen mukaan ensimmäiset maakuntavaalit eivät onnistuneet vaalijärjestelmästä aiheutuneiden ongelmien vuoksi niin hyvin kuin ne olisivat voineet onnistua. Maakuntavaltuusto suhtautuu kuitenkin innostuneesti kokeiluun, on valmis tekemään työtä koko maakunnan etua ajaen ja monista maakunnan kannalta tärkeistä asioista vallitsee yhteisymmärrys sekä puolueitten että yksilöiden tasolla.

Lillimari Lehmijoen (2006) pro gradu-tutkielman aiheena oli *"Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon"*. Tutkimuksessa arvioitiin yhtenä osana aluemallin toimivuutta Kainuun kuntapäättäjäjen näkökulmasta, joka pohjautui myös hallintokokeilu-arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa olleisiin haastatteluihin. Tulosten mukaan kuntien toimialan supistuminen ja tehtävien väheneminen vaikuttaa myös kuntien itsehallintoon. Kainuulaisten kunnanvaltuutettujen näkemysten mukaan tehtävien siirtymistä maakunnalle on pidetty jopa helpottavana ja itsehallinnon merkitys sekä vastuuntunto ovat korostuneet kunnille jääneissä tehtävissä. Muutoksen ei silti ole koettu tuoneen suurta muutosta käytännön työhön.

Marja Suhonen (2007) on tehnyt ensimmäisen maakuntahallintokokeilua koskevan väitöskirjatyön *"Osallistujaohjaus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheessa"*. Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena oli selvittää Kainuun maakuntakokeilun suunnitteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon osallistumista suunnittelijoiden eli kuntien luottamushenkilöiden,

kuntien ja valtion viranhaltijoiden sekä maallikkojäsenten näkökulmasta. Suunnittelijoiden arvioiden mukaan suunnittelutyö oli ollut voimakkaan asiantuntijakeskeistä viranhaltijoiden muodostaessa suurimman osan organisaatiosta. Suunnitteluorganisaation laajuus ja lyhyet kokousajat rajoittivat osallistumismahdollisuuksia. Vaikka osallistumisen oli katsottu myös olevan jokaisesta itsestä kiinni, osa suunnittelijoista oli kokenut todelliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutensa heikoiksi. Suunnittelutyön katsottiin olleen myös liian johtajavetoista, koska suunnittelutyön ulkopuolella olevia kuntien työntekijöitä kuultiin vähän tai ei ollenkaan. Suhonen esitti myös yhtenä jatkotutkimusaiheena, millaisiksi Kainuun maakuntakokeilun maakuntavaltuutetut sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenet arvioivat osallistumismahdollisuutensa Kainuun maakuntaa koskevissa asioissa, mihin käsillä oleva tutkimus vastaa osaltaan. (Suhonen, Paasivaara & Nikkilä 2006; Suhonen 2007.)

Kainuun maakuntavaltuusto on tehnyt myös henkilökohtaisen väliarvioinnin valtuustokaudesta 2005–2008 Suomen Kuntaliiton ja Efeko Oy:n mallilomakkeen avulla. 39 maakuntavaltuutetusta ja kahdesta usein kokouksissa olleesta varavaltuutetusta vastasi 36 henkilöä. Tuloksia verrattiin satunnaisesti valittujen Haapajärven ja Kemin kunnanvaltuutettujen edellisessä vaalikaudella tekemään vastaavaan arviointiin. Arvioinnin mukaan maakuntavaltuusto ei kokenut luottamushenkilötoiminnan toimintakulttuuria erityisen onnistuneena. Maakuntavaltuutetut kokivat mahdollisuutensa vaikuttaa valmisteltaviin asioihin riittämättömiksi ja kaipasivat lisää valmistelevia tapaamisia sekä valtuuston ja hallituksen sujuvampaa yhteistyötä. Vastaajat katsoivat, että nykytilanteessa tulisi myös paneutua erityisesti talouden tasapainotukseen. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2008a; 2008b).

Tässä mainitut aikaisemmat tutkimukset antavat taustatukea omalle tutkielmalleni, jonka tarkoituksena on tutkia Kainuun maakuntavaltuutettujen sekä kunnanvaltuutettujen vaikuttamiskokemuksia sekä näkemyksiä maakuntahallinto-kokeilusta ja vertailla niitä osin aiempiin tuloksiin. Tutkimuksen sivuantina selviää lisäksi hahmotelma kainuulaisen maakunta- ja kuntatason valtuutettujen profiilista, jota on mahdollisuus verrata valtakunnalliseen päättäjäprofiiliin. Kainuulaisen päättäjän



profiilista ei tiettävästi ole tehty kattavaa tutkimusta aiemmin. Tutkimus antaa myös uutta lisävalaistusta Kainuun maakuntaitsehallinnon asemoitumisesta suomalaiseen aluehallintojärjestelmään sekä eurooppalaisiin alueellisiin itsehallintomalleihin.

#### 1.4. Tutkimusongelmat ja tutkimuksen rajaus

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmia ovat:

- Miten Kainuun maakunnan ja Kainuun kuntien poliittiset päättäjät arvioivat Kainuun maakuntahallintokokeilun edenneen suhteessa odotuksiin?
- Miten kainuulaiset päättäjät arvioivat vaikuttamiskokemuksiaan Kainuun maakuntahallintokokeilussa?

Tutkimusongelmiin pyritään hakemaan vastauksia tulkitsemalla tutkimukseen osallistuvien luottamushenkilöiden vastauksia heidän odotuksistaan ja näkemyksistään sekä vaikuttamiskokemuksistaan koskien Kainuun hallintokokeilun päätöksentekoa, toimintaa ja palveluita. Tutkimusmenetelmänä on käytetty maakuntahallituksen ryhmähaastatteluna toteutettua teemahaastattelua ja haastattelun pohjalta valmisteltua kyselyä, jonka tutkimuskohderyhmänä olivat Kainuun maakuntavaltuuston ja kuntien kunnanvaltuustojen jäsenet. Tutkimuksen toissijaisina tavoitteina on hahmotella kainuulaisen keskivertopäättäjän profiilia vastaajien taustatietojen avulla, sekä myös valaista Kainuun maakuntahallinnon asemoitumista suhteessa suomalaiseen aluehallintojärjestelmään ja eurooppalaisiin aluehallintomalleihin. Jälkimmäistä tarkoitusta varten olen tutkinut aihetta koskevaa tutkimusaineistoa, suomalaisen julkishallinnon ja EU:n asiakirjoja sekä raportteja ja aihetta koskevia dokumentteja.

Koska tutkimuksessa käsitellään päättäjien roolia ja asemaa hallintokokeilussa suhteessa muun muassa viranhaltijoihin, tutkimusta suunnitellessa tarkoituksenani oli haastatella myös maakunta-kuntayhtymän ja kuntien johtavia viranhaltijoita siitä, miten he kokevat päättäjien pystyvän vaikuttamaan ja suhtautumaan hallintokokeiluun. Päätin rajata tutkimuksen kuitenkin selkeästi vain luottamushenkilöiden näkökulmaan. Muiden

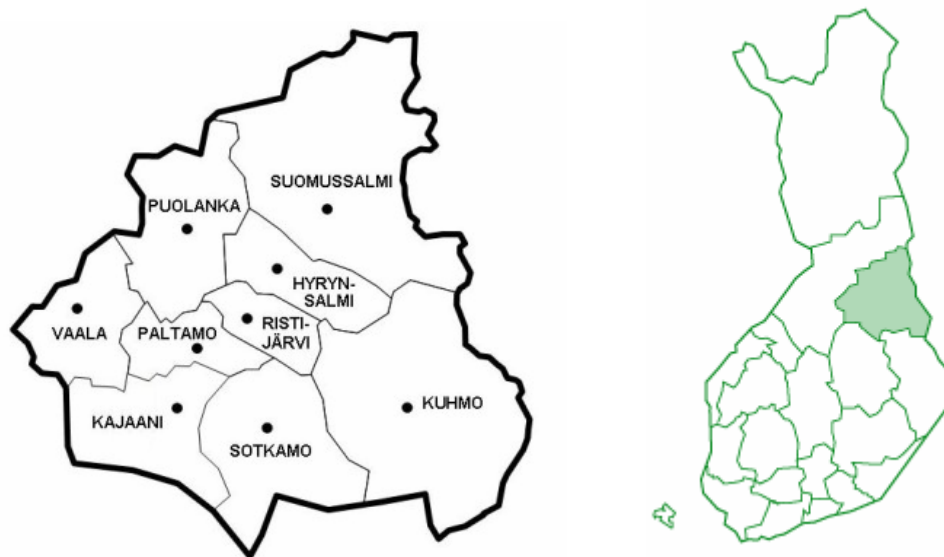
ryhmien näkökulmien esilletuomiseksi ja vertailemiseksi olisi sekä aiheen että materiaalin laajuuden vuoksi syytä tehdä oma tutkimuksensa.

Ennen tutkimuksen tekoa itselläni oli tutkimuksen tuloksista joitakin ennakkoodotuksia, joita voidaankin pitää jonkinlaisina hypoteeseina. Ensinnäkin, koska Kainuun hallintokokeilun valmisteluun osallistuneet luottamushenkilöt olivat kokeneet johtaja- ja viranhaltijavetoisuuden heikentäneen heidän vaikuttamismahdollisuuksiaan hallintokokeilun valmistelussa (Suhonen 2007), odotin kuntien ja maakunnan luottamushenkilöiden kokevan vaikuttamismahdollisuuksissaan puutteita myös varsinaisessa maakunta-kuntayhtymän päätöksenteossa. Toiseksi odotin, että kuntien valtuutetut suhtautuvat merkittävästi kriittisemmin kuin maakuntavaltuutetut hallintokokeilun edistymiseen ja poliittisten luottamushenkilöiden mahdollisuuksiin vaikuttaa hallintokokeiluun. Kolmanneksi arvioin, että maakunnan ja kuntien päättäjien hallintokokeilun tavoitteiden toteutumista koskevien odotusten ja kokemusten välinen ero olisi joko erittäin suuri tai sitten hyvin pieni. Oletuksen pohjana oli se, että ero tulisi olemaan kärjistynyt, koska odotuksista kyseltiin jälkikäteen eikä ennen hallintokokeilua, jolloin odotukset olivat muodostumassa.

## 2. KAINUU TUTKIMUSALUEENA

### 2.1. Kainuun maakunta

Koska tutkimuksen kohdejoukkona on sekä Kainuun maakuntavaltuutetut että kuntien valtuutetut, on tutkimusalueen esittelyssä tuotu esille tietoa sekä koko maakunnasta että yksittäisistä kunnista. Jokaisen vastaajaryhmän taustan kartoituksella on mahdollista saada näin tarvittaessa laajempi ymmärrys tutkimuskyselyn vastauksia analysoitaessa ja tulkittaessa.



Kuvio 1. Kainuun maakunta ja sen sijainti (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007b; Säteilyturvakeskus 2008).

### Maantiede

*Kainuun maakunta* sijaitsee keskellä Manner-Suomea Oulun läänin itäosassa Oulujärven ympärillä ja sen itäpuolella. Kainuu rajoittuu idässä Venäjään, etelässä Pohjois-Karjalaan ja Pohjois-Savoön sekä lännessä ja pohjoisessa Pohjois-Pohjanmaahan. (Heikkinen, R. 2007.) Maanmittauslaitoksen mukaan maakunnan

kokonaispinta-ala on 24 453 km<sup>2</sup>, joka on noin 7 % Suomen pinta-alasta, eli lähes Belgian kokoinen alue. Vuoden 2006 lopussa maakunnassa oli asukkaita 84 350, eli 1,6 % Suomen väestöstä. Maantieteellisesti laajojen Kainuun kuntien asukastiheys on keskimäärin vain 3,9 asukasta/km<sup>2</sup>, kun koko maassa väestöä on Tilastokeskuksen mukaan 17,4 asukasta/km<sup>2</sup>. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007a, 2007c, 2007e.) Erityisesti Kainuun maaseutualueet ovat erittäin harvaan asuttuja: vain 1,2 asukasta/km<sup>2</sup> (MTK-Kainuu 2007: 7).

Luonnonmaisemaltaan Kainuun voi jakaa neljään eri alueeseen: Itä-Kainuun järviolueeseen, Kainuun vaara-alueeseen, Oulujärven alueeseen sekä Länsi-Kainuun suoalueeseen. Erämaisen leiman maakunnalle antavaa havupuuvoittoista metsämaata on jopa 95,2 % maapinta-alasta. (MTK-Kainuu 2007: 6, 23; Heikkinen, R. 2007.) Maaperä muodostuu pääosin moreenista, jota kallion paljastumat rikkovat (Kainuun ympäristökeskus 2006). Kainuun luonnonmaisemalle ovat tunnusomaisia vesistöjen varsille sijoittuneet harjujaksot, joista huomattavin kulkee luode–kaakkoissuuntaisena linjalla Sotkamo–Vuokatti–Oulujärvi–Rokua. Kainuun korkein kohta on Iso-Tuomivaara (387 m) Hyrynsalmella. (Heikkinen, R. 2007.)

Vaara- ja metsämaiseman lisäksi muita omaleimaisia piirteitä Kainuulle antavat suot sekä vesistöt, jotka muodostuvat runsassaaressa järvistä ja niitä yhdistävistä lyhyistä koskisista jokiosuuksista (Fakta-tietopalvelu 2006). Kainuun pinta-alasta vesistöä on 12,1 %, kun koko maan keskiarvo on 9,3 % (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007c). ”Kainuun merenäkin” tunnettu Oulujoen vesistöalueen keskusjärvi Oulujärvi on pinta-alaltaan (893 km<sup>2</sup>) Suomen neljänneksi suurin järvi (Tilastokeskus 2001). Ilmasto on koko maakunnassa hyvin mantereinen. Kainuu on suhteellisen runsassateista ja myös Suomen yksi runsaslumisimmista alueista (MTK-Kainuu 2007: 6). Kainuun luonnonympäristöä voi kuvata puhtaaksi ja luonnontilaiseksi, jota vahvistaa hyvä ilmanlaatu sekä päästöjä tuottavien lähteiden vähäisyys (Kainuun ympäristökeskus 2006).

## Väestö

Kainuulaisten määrä kasvoi voimakkaasti sotavuosien jälkeen. Vuonna 1960 Kainuussa oli 106 880 asukasta, minkä jälkeen 1960- ja 1970-lukujen kriisit sekä työperäinen muuttoliike Ruotsiin ja Etelä-Suomeen vaikuttivat asukaslukuun pysyvästi: Kainuun väkiluku oli laskenut vuonna 1985 noin 99 000:een ja alle 90 000:n jo vuonna 2000. Väestön määrä vähentyi Kainuussa vuonna 2006 edellisvuoteen verrattuna 1,1 %, eli Suomen maakunnista suhteellisesti eniten (Tilastokeskus 2007i). Maakunnassa on myös ollut vuodesta 1998 eteenpäin syntyneitä joka vuosi vähemmän kuin kuolleita, ja vuoden 2006 lopussa erotus oli jo 294 (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Erityisesti Kainuun nuorista aikuisista suuri osa muuttaa opintojen ja koulutustaan vastaavien työpaikkojen perässä muualle maahan. Tämän lisäksi maakunnan sisällä siirrytään maaseudulta taajamiin, joissa asui vuonna 2006 jo runsas 2/3 Kainuun väestöstä, mikä on kuitenkin vielä reilusti vähemmän kuin koko maassa (81 %) (MTK-Kainuu 2007: 7). Vuonna 2006 kaikki Kainuun kunnat Sotkamo lukuun ottamatta kärsivät muuttotappiosta (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007: 87).

Jos Suomen väestönkehitys jatkuu nykyisen kaltaisena, Kainuun väkiluku pienenee vuoteen 2020 mennessä edelleen suhteellisesti eniten Suomessa: kainuulaisia on tuolloin 8 prosenttia vähemmän, eli noin 77 800 asukasta (Tilastokeskus 2007j). Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2040 Kainuun väkiluku olisi enää 73 500 (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007d). Ehdollisessa ennusteessa ei ole kuitenkaan huomioitu jo tässä vaiheessa tiedossa olevia positiivisia uutisia muun muassa työllisyyden osalta tai mahdollisia tulevia aluepoliittisia toimia (Kainuun Sanomat 19.7.2007). Myönteisten työllisyysuutisten myötä myös kainuulaiset itse luottavat talouteen vahvimmin koko maassa (Mustonen 2007). Muun muassa nämä tekijät voivat edesauttaa maakunnan tulevaa väestökehitystä.

## Elinkeinot ja työllisyys

Merkittävimmät elinkeinot Kainuussa vuonna 2005 olivat julkinen sektori (työllisistä 38,4 %), teollisuus (13,3 %) sekä kaupan ala (12,6 %). Kainuu onkin Lapin ohella Suomen julkissektorivetoisimpia maakuntia. Maa- ja metsätaloudessa, joka oli menneinä vuosikymmeninä yksi Kainuun tärkeimmistä toimialoista, on tapahtunut muuta maata voimakkaampi muutos tilamäärän vähentymisessä ja tilakokojen kasvussa (MTK-Kainuu 2007: 14). Alalla toimikin vuonna 2006 enää 8,0 % Kainuun työllisistä. Rakentamisalalle sijoittui 6,7 % työllisistä. Sekä rakentamisessa että erityisesti kaivostoiminnassa ja louhinnassa (0,7 %) on kuitenkin tapahtumassa selkeää kasvua erityisesti Sotkamon Talvivaaran kaivoshankkeen ja Vuokatin matkailukeskuksen kasvun ansiosta. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007: 87; Tilastokeskus 2007g.) Kainuun tärkeimpiä vientituotteita ovat mittalaitteet, ajoneuvotietokoneet, junavaunut, elektroniikka, paperi, talkki, kivituotteet, luonto ja luonnontuotteet (Kainuun maakuntayhtymä 2007a).

Erityisesti Talvivaaran kaivoshanke tuo merkittävän taloudellisen ja henkisen sysäyksen Kainuun taloudelliselle ja alueelliselle kehitykselle lähitulevaisuudessa. Parhaillaan rakennettavasta, viimeistään vuonna 2009 toimintansa käynnistävästä Talvivaaran kaivoksesta tulee Euroopan suurin nikkelikaivos, jonka toiminta-ajaksi on arvioitu vähintään 25 vuotta. Jo rakennusvaiheessa se on Suomen toiseksi suurin työmaa Olkiluodon ydinvoimalan jälkeen. (Koti-Kajaani 2.-3.6.2007.). Tämä on käynnistänyt osaltaan Kainuussa olevan investointibuumin. Talvivaaran kaivos tulee suoraan työllistämään 400–600 henkilöä, joiden lisäksi muille toimialoille, kuten esimerkiksi palveluyrityksiin ja liikenteeseen on arvioitu syntyvän välillisesti 1000–1500 työpaikkaa. (Pakaslahti 2007.)

Kainuulaisten yrittäjien määrä on vähentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana yli kolmanneksen, mikä johtuu paljolti maatalousyrittäjien merkittävästä vähenemisestä 1990-luvulla sekä yrittäjien ikääntymisestä ja yritysten jatkajien puutteesta. Maakunnan yrityskanta on kuitenkin uusiutumassa melko hyvää vauhtia aloittaneiden ja

lopettaneiden yritysten määrän mukaan. Kainuussa oli vuoden 2006 marraskuun lopussa kaikkiaan 3200 yritystä. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007: 88–89.)

Maakunnan kehitystä on haitannut pitkään maan keskitasoon verrattuna yli kaksinkertainen työttömyysaste. Kainuun työttömyys kuitenkin kutistui erityisesti vuoden 2006 aikana jopa muuta maata ripeämmin. Marraskuun 2006 lopussa työttömyysaste oli Kainuussa 15,0 %, kun se oli koko maassa 8,7 %. Vuoden 2007 aikana myönteinen kehitys Kainuussa jatkui edelleen: työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli toukokuussa 2007<sup>3</sup> 13,1 %, kun koko maan työttömyysaste oli 7,5 %. Kainuun työttömyyttä leimaa vaikea, vaikkakin kohentumassa oleva rakenteellinen työttömyys, jolloin erityisesti vähän koulutettujen ja yhä useammin iäkkäiden pitkäaikaistyöttömien on vaikea työllistyä avoimena oleviin työpaikkoihin. (Kainuun TE-keskus 2007a, 2007b.)

#### Kainuun seutukunnat

Toiminnallisesti yhtenäiseen Kainuun alueeseen kuuluu seitsemän kuntaa (Hyrnsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi ja Vaala) sekä kaupungit Kuhmo ja Kajaani, joista jälkimmäinen on maakunta- ja talouselämän keskus. Vuolijoen kunta yhdistyi Kajaaniin 1.1.2007. (Kainuun maakunta- kuntayhtymä 2007b.)

Kainuun alueella on kaksi seutukuntaa: *Kajaanin seutukunta*, johon kuuluvat Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala sekä *Kehys-Kainuun seutukunta*, joka kattaa Hyrnsalmen, Kuhmon, Puolangan ja Suomussalmen kunnat. Kajaanin seutukunnan kehitysnäkymät ovat tällä hetkellä valoisat elinkeinoelämässä tapahtuneen vilkastumisen ja työllisyyden lisääntymisen ansiosta. Kasvuyrityksiä löytyy ensisijaisesti metallin, matkailun ja ICT:n toimialoilla sekä palvelusektorilla. Uusia

---

<sup>3</sup> Työttömyysasteiden tilastokuukaudet on valittu kahdella perusteella: opiskelijoiden valmistumisesta ja määräaikaisten työsuhteiden päättymisestä johtuva ja työttömyyslukuja nostava kausivaihtelu ei vielä vaikuttanut tilastoihin, minkä lisäksi toukokuun tilasto kertoo työttömyysasteen tilanteen tutkimuskyselyn ajankohdan aikaan.

yrityksiä on syntynyt Kajaanin seutukunnassa kohtalaisen vilkkaasti ja investointihalukkuus on suurinta tällä vuosikymmenellä. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007: 87–88.)

Kehys-Kainuun seutukunnan kehitys näyttää merkittävästi heikommalta verrattuna Kajaanin seutukuntaan väestön vähenemisen, ikääntymisen ja muuttotappion vuoksi. Suhdannekehitys alueella on ollut positiivista lähinnä metallin ja mekaanisen puun toimialoilla sekä palvelusektorilla. Kasvuyrityksiä on suhteellisen vähän ja uusia yrityksiä perustetaan selkeästi harvemmin kuin Kajaanin seutukunnassa. Investointihalukkuus on kohtuullisen suurta, vaikkakin keskittyy yksittäisiin yrityksiin. Työttömyys on laskenut hieman myös Kehys-Kainuun seutukunnassa osin siksi, koska sieltä käydään laajasti työssä Kajaanin seutukunnassa tai Kainuun ulkopuolella. Nykytilanteen vallitessa Kainuun kahden seutukunnan kehityseron kasvu jatkuu edelleen, erityisesti Kajaanin ja Sotkamon alueen sekä Kainuun kehyskuntien välillä. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007: 88–90.)

## 2.2. Kainuun kunnat

### Hyrnsalmi

Hyrnsalmen kunta sijaitsee keskellä Kainuuta ja on Suomen eteläisintä poronhoitoaluetta (Heikkinen, R. 2007). Hyrnsalmen kokonaispinta-ala on 1522 km<sup>2</sup>, josta vesistöä on 6,6 % (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e). Hyrnsalmen maisemaan kuuluvat keskeisesti korkeahkot vaarat, sillä kunta on osa Kainuun vaara-aluetta, jossa korkeus merenpinnasta vaihtelee 155 ja 387 metrin välillä. Kunnan väkiluku kasvoi runsaasti toisen maailmansodan jälkeen. (Heikkinen, R. 2007.) Vuonna 1960 kunnassa olikin 6089 asukasta, jonka jälkeen asukasluku on laskenut voimakkaasti: vuoden 2006 lopussa kunnassa oli väestöä yli puolet vähemmän, eli 3015 asukasta (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Tärkeimmät elinkeinot kunnassa julkisten palveluiden lisäksi ovat maa- ja metsätalous sekä palveluala, jonka



työpaikkojen osuus on voimakkaasti kasvanut viime vuosina, myös teollisuuden ohi (Heikkinen, R. 2007; Tilastokeskus 2007g).

## Kajaani

Kajaani (ruots. Kajana) on Kainuun maakuntakeskus, joka sai kaupunkioikeudet kreivi Pietari Brahen perustettua sen vuonna 1651. Kaupunki kasvoi vuosina 1604–1667 rakennetun ja Pohjan sodassa vuonna 1716 tuhotun Kajaanin linnan ympärille. (Heikkinen R. 2007.) Kajaani on kaupungiksi varsin laaja: kokonaispinta-ala on 2264 km<sup>2</sup>, josta vesipinta-alaa on 18,9 % (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e). Kajaanin luonnonmaisemasta erityismaininnan arvoinen on kaupungin luoteiskulmalla sijaitsevan Paltaniemen kulttuurihistoriallisesti ja maisemallisesti monimuotoinen ympäristö:seudulla sijaitsee vuonna 1726 valmistunut Paltaniemen kuvakirkko sekä muun muassa Elias Lönnrotiin ja Eino Leinoon keskeisesti liittyviä vanhoja rakennuksia, joiden lisäksi alue on tunnettu harvinaisen iäkkäästä ja kookkaasta puustosta sekä rehevästä ja monipuolisesta kasvillisuudesta. Paltaniemi onkin valittu yhdeksi keskeiseksi maaseudun kulttuurimaisemakohteeksi koko Pohjois-Suomen alueella. (Heikkinen R. 2002.)

Kajaanissa on asukkaita 38 027, johon on laskettu mukaan 1.1.2007 Kajaaniin liittyneen Vuolijoen kunnan väestö (2588 asukasta). Kuntaliitoksen myötä väestötiheys pieneni lähes kolmasosalla 20,7 asukkaaseen/km<sup>2</sup>. Kajaanin väestömäärä kasvoi vuoteen 1995 asti, jonka jälkeen muuttotappio on koetellut myös maakuntakeskuksen asukasvahvuutta. Väestöä siirtyy kuitenkin maakunnan sisällä muista kunnista Kajaaniin, jossa asuu nyt jo 45 % kainuulaisista. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e, 2007j.) Toimialoista suurimmat julkisen sektorin jälkeen ovat teollisuus, palveluala sekä rahoitus- ja vakuutusala. Kajaanissa palvelujen työpaikkojen osuus onkin lähes 3/4, maakunnan keskiarvon ollessa 65,1 % (Tilastokeskus 2007f, 2007g).

## Kuhmo

Kuhmo sijaitsee Kainuun kaakkoisosassa rajamaakuntana Venäjälle. Kuhmo on pinta-alaltaan Suomen suurimpia kaupunkeja (kaupunkioikeudet 1986) ja Kainuun toiseksi suurin kunta: kokonaispinta-ala on 5457 km<sup>2</sup>, josta vesialaa 11,9 %. Suuren pinta-alansa vuoksi Kuhmon kaupungin väestötiheys on vain hieman yli 2 asukasta/km<sup>2</sup>. Koska Kuhmossa on myös metsää yli 80 % maa-alasta, se on Kemijärven ohella Suomen erämaisín kaupunki. Kuhmossa onkin Kainuun kunnista eniten mökkejä: 2350 kappaletta. (Heikkinen, R. 2007; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e; Tilastokeskus 2007d.) Kuhmon asukasluku on vähentynyt voimakkaasti viime vuosikymmeninä: asukkaita oli vuonna 1960 14 446, 13 526 vuonna 1985 ja vuoden 2006 lopussa 10 072 (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Julkisten palvelujen jälkeen Kuhmolle tärkein elinkeino on maa- ja metsätalous, muiden elinkeinoalojen osuukien ollessa tasaisempia (Tilastokeskus 2007g).

## Paltamo

Oulujärven pohjoisrannalla sijaitsevasta Paltamosta on käynnistynyt Kainuun asuttaminen. Paltamosta ovat löytyneet Kainuun vanhimmat kivikautiset esineet ja varsinaiset ensimmäiset uudisasukkaat muuttivat alueelle Savosta vuonna 1552. Paltamo toimi aikoinaan koko nykyisen Kainuun alueen käsittävänä emäpitäjänä ja sillä oli hallitseva asema maakunnassa vielä 1900-luvun alkuun saakka. (Heikkinen R. (2007.)

Kunnan nykyinen pinta-ala on 1139 km<sup>2</sup>, josta vesistöä on lähes viidesosa (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e). Suureen vesistöalaan vaikuttaa Oulujärven lisäksi muun muassa maakunnan pisin joki, 105 km pitkä Kiehimänjoki, joka virtaa pääosin kunnan alueella (Tilastokeskus 2001). Paltamo on myös hyvin metsäinen, sillä metsän osuus pinta-alasta on noin 82 % (Heikkinen, R. 2007).

Asukkaita Paltamossa oli vuoden 2006 lopussa 4093 (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Paltamossa on Kainuun kunnista eniten pendelöijii: kolmasosa työssäkävivistä kulkee töihin kunnan ulkopuolelle. Suurimmat työllistäjät kunnassa ovat julkisten

palveluiden lisäksi lähes yhtä vahvoina osuuksina teollisuus, kaupan ala sekä maa- ja metsätalous (Tilastokeskus 2007g).

#### Puolanka

Kainuun luoteisosassa sijaitsevaa Puolankaa on kutsuttu Suomen vaarallisimmaksi kunnaksi, sillä siellä on lukuisia korkeita vaaroja, osa myös Kainuun korkeimpia. Pitkien matkojen päässä muista asutuskeskuksista sijaitsevan kunnan pinta-ala on 2599 km<sup>2</sup>, josta vain 5,3 % on vesistöä. Puolangalla on myös Suomen korkein luonnontilainen vesiputous, Hepoköngäs (24m). Puolangan muuttotappio on Kainuun kunnista pahimpia: väkiluku on laskenut kolmen viimeisimmän vuosikymmenen aikana puoleen ja oli vuoden 2006 tilaston mukaan 3337 henkilöä. Puolankalaiset asuvat myös harvimmassa Kainuun kunnista: väestötiheys on vain 1,4 asukasta/ km<sup>2</sup>. (Heikkinen, R. 2007; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e; 2007j.) Kunnan selkeästi suurin työllistäjä palveluiden ohella on maa- ja metsätalous (Tilastokeskus 2007g). Maakunnan viimeaikainen hyvä yleiskehitys ei ole vaikuttanut niin voimakkaasti Puolankaan, jonka työttömyystaso oli vuoden 2007 toukokuussa 17,2 % (Kainuun TE-keskus 2007b).

#### Ristijärvi

Kainuun pienin kunta sekä pinta-alaltaan että väkimäärältään on Ristijärvi, joka sijaitsee lähes Kainuun sydämessä (Heikkinen, R. 2007). Kunnan kokonaispinta-ala on 898 km<sup>2</sup>, josta vesipinta-alaa on vajaa 7 % (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e). Ristijärvi on Kainuun suurimmalla alkutuotannon työpaikkojen osuudellaan (22,9 %) selkeä maa- ja metsätalouspitäjä, jonka tärkeitä toimialoja ovat myös erityisesti julkinen sektori sekä kasvavissa määrin myös kauppa ja palveluala (Heikkinen, R. 2007; Tilastokeskus 2007f, 2007g). Ristijärven asukasluku on pudonnut lähes kolmannekseen toisen maailmansodan jälkeisistä vuosista ja on nykyisin noin 1600 henkilöä (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Kunnan väestön ikärakenne painottuu myös yhä enemmän iäkkäisiin, sillä Ristijärvellä on Kainuun kunnista suhteellisesti eniten yli 64-vuotiaita ja eläkkeellä olevia verrattuna muuhun väestöön (Tilastokeskus 2007e). Ristijärvellä onkin käynnistetty jopa kansainvälisesti poikkeuksellinen osaamiskeskittymä Seniorpolis, jossa kehitetään ikäihmisten hyvinvointiin ja

elämäntapaan liittyviä toimintoja, osaamista ja liiketoimintaa (Seniorpolis 2007). Kunnan työllisyystilanne on maakunnan toiseksi paras Sotkamon jälkeen: työttömien työnhakijoiden osuus oli toukokuussa 2007 hyvän kehityksen myötä 12,4 % (Kainuun TE-keskus (2007b).

### Sotkamo

Sotkamo oli ensimmäinen pitäjä, joka irtaantui Kainuun emäpitäjästä Paltamosta vuonna 1647. Nykyisin Sotkamon kokonaispinta-ala on 2953 km<sup>2</sup>, josta vesiä on 10,3 %. Myös Sotkamo on hyvin metsäinen (83 % maa-alasta). Sotkamon toisessa taajamassa Vuokatissa sijaitsee alueen tunnusmerkiksi muotoutunut vaarajono, jonka huippu on 368 m:n korkeudella. (Heikkinen, R. 2007; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e). Myös Sotkamossa asukasmäärä romahti noin viidenneksellä vuosien 1960–1980 välillä, minkä jälkeen kunnan väestömäärä jatkoi epätasaista laskua. Viime vuosina Sotkamon väkiluku on kuitenkin ainoana Kainuussa ollut hienoisessa kasvusuunnassa ja on nykyisin 10 738 asukasta. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä (2007j.) Sotkamo tunnetaan pesäpallosta ja matkailusta, joka on kasvava elinkeinoala kaivostoiminnan ohella. Tulonlähteiden tukijalkoja ovat myös maatalous sekä teollisuus. (Heikkinen, R. 2007; Tilastokeskus 2007g.) Sotkamossa olikin tutkimuskyselyn ajankohtana maakunnan paras työllisyystilanne: toukokuussa 2007 kunnan työttömyystaso oli 10,4 % (Kainuun TE-keskus 2007b).

### Suomussalmi

Ylä-Kainuun aluetta hallitseva Suomussalmi on pinta-alaltaan Kainuun suurin kunta: pinta-alaa on kaikkiaan 5858 km<sup>2</sup>, josta vettä 10,0 %. Suomussalmen väestötiheys onkin vain 1,9 asukasta/ km<sup>2</sup>. Kunta oli vuoteen 1960 tultaessa väestömäärältään suurin Kajaanin jälkeen (15 382), mutta nykyisin Suomussalmella on maakunnan kunnista neljänneksi eniten asukkaita (9 848). (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e, 2007j.) Pitkään kuntaa vaivannut työttömyys, joka on saanut varsinkin seudun nuoret muuttamaan työn perässä erityisesti Etelä-Suomeen, on kuitenkin taittumassa: työttömiä oli toukokuussa 2007 14,8 % työvoimasta (Kainuun TE-keskus 2007b). Kunnan työpaikat sijoittuvat pääosin julkisen sektorin ohella erityisesti teollisuuteen sekä maa-

ja metsätalouteen. Jalostuksen työpaikkojen osuus olikin vuoden 2005 tietojen mukaan Kainuun suurin, lähes 23 %. (Tilastokeskus 2007f, 2007g.)

Laajan Suomussalmen kunnan länsiosat kuuluvat vaihtelevaan vaara-alueeseen ja itäosat ovat alavampaa järvioluetta. Kunnassa on järviä jopa yli 3500. Suomussalmen luonnonmaisemasta tunnetuimmat osat ovat Hossan retkeilyalue, jossa sijaitsevat ainoat Kainuusta löydettyt esihistorialliset kalliokuvat sekä Martinselkonen eli 6000 hehtaarin ainutlaatuinen ja monimuotoinen, suojeltu erämaa-alue. (Heikkinen, R. 2007.)

### Vaala

Vaikka Vaala ei ole kuin osin Kainuun hallintokokeilussa mukana, se kuuluu osaan koko tutkimusaluetta. Kainuun läntisimmän kunnan syntyhistoria on monivaiheinen. Kunnan itäinen osa on aina kuulunut kulttuurihistoriallisesti Kainuuseen, mutta kunnan länsipuoli on suuntautunut enemmän Ouluun päin. Kunta tekeekin maakunnallista yhteistyötä sekä Kainuun että Pohjois-Pohjanmaan kanssa. Säräisniemestä vuonna 1954 Vaalaan nimensä vaihtaneen kunnan kokonaispinta-ala on 1764 km<sup>2</sup>, josta yli neljännes on vesistöä Oulujärveen lomittuvien rantamiensa vuoksi. (Heikkinen, R. 2007; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007e.) Maakunnan suurin saari Manamansalo (76 km<sup>2</sup>) sijaitseekin Vaalassa (Tilastokeskus 2001). Vaalassa on metsämaata selvästi vähemmän kuin muissa Kainuun kunnissa, noin 58 % pinta-alasta. Kunnan alueella on kuitenkin monia laajoja soita. Soiden ja järvien lisäksi muusta Kainuusta selvästi poikkeava luonnonmaisema muodostuu lähinnä loivasti kumpuilevasta metsästä. (Heikkinen, R. 2007.)

Myös Vaalan väestömäärä on laskenut voimakkaasti viime vuosikymmeninä: se on reilusti puolittunut 1960-luvulta ja 1980-luvun alkuun verrattuna vähentynyt neljänneksen 3612 henkilöön (v.2006) (Kainuun maakunta-kuntayhtymä (2007j). Elinkeinoista selvästi tärkeimmät kunnassa ovat maa- ja metsätalous sekä kaupan ala (Tilastokeskus 2007g). Vaalan työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta on korkeahko ja Kajaanin seutukunnan suurinta: se oli toukokuun 2007 tilaston mukaan 15,6 % (Kainuun TE-keskus 2007b).

### 3. KAINUUN MAAKUNTAHALLINTOKOKEILUN TARKASTELU

#### 3.1. Kainuun maakuntahallintokokeilu

Kainuun maakuntaan, kuten myös koko maahan ovat eri tahot visioineet jo vuosikymmenien ajan alueellista itsehallintoa. Suunnitelma on herättänyt ristiriitaisia tunteita valtionhallinnon ja maakunnan toimijoiden välillä, kun tavoitteita on perusteltu omista näkökulmista. Maakuntaitsehallintoa on tulotason alhaisuuden ja yhteiskunnan palvelujen järjestämisvaikeuksien perusteella pidetty mahdottomana toteuttaa niin, että Kainuu selviytyisi tehtävistään itsenäisenä yksikkönä riittävän tasaveroisesti muiden kanssa. Maakunnan toimijat taas ovat uskoneet itsehallinnon toimivan alueen toiminnallisen yhtenäisyyden, vahvan maakuntaidentiteetin ja alueellisen tasavaroisuuden avulla. Kainuun maakuntaitsehallinnon toteuttamismahdollisuuksista ja vaikutuksista tehtiin tutkimusta jo vuonna 1972 (Kainuun maakuntaliitto 1972a). Kainuun maakuntaliitto puolusti samoihin aikoihin voimakkaasti oman maakuntaitsehallinnon ja sittemmin myös oman läänin muodostamista:

*"Kainuu on koko maan selvärajaisin ja toiminnallisesti yhtenäisin suomenkielisen väestön asuttama maakunta. Sen asukkaiden maakunnallinen identiteetti on erittäin voimakas. Maakuntaliiton käsityksen mukaan maakuntaitsehallinnosta ja sairaanhoitohallinnon uudistuksesta päätettäessä Kainuusta on ehdottomasti muodostettava oma itsehallintomaakunta ja oma sairaanhoitopiiri Kainuun keskussairaalaapiirin, maakunta- ja seutukaavaliittojen sekä lukuisten eri hallintopiirien rajoja noudattaen."* (Kainuun maakuntaliitto 1972b.)

#### Tarkoitus ja tavoitteet

Kainuussa järjestetään vuosina 2005–2012 maakuntahallintokokeilu, jonka tarkoituksena on kerätä kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun alueen kehittämiseen, palveluiden järjestämiseen kuntien yhteistyönä sekä kansalaisten osallistumiseen. Samalla saadaan uutta tietoa Manner-Suomessa poikkeuksellisella mallilla järjestetystä maakunnan ja valtionhallinnon

suhteesta sekä aluehallinnon toiminnasta. Kainuun maakuntakokeilu onkin tähänastisista kuntien pakollisen yhteistoiminnan muodoista tehtävälaltaan kattavin. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) perusteella Kainuun maakunta toimii maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, jonka kokeilualueena ovat Kainuun kunnat lukuun ottamatta Vaalaa. Vaalan edustajat ovat kuitenkin mukana maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen päätöksenteossa käsiteltäessä Kainuun maakunta-kuntayhtymän hoitamia, Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita tai rakennerahastovaroihin ja niiden vastinrahoitukseen liittyviä asioita. (Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343 8 §, 16 §; Tuori 2005: 10.)

Hallintokokeilun tavoitteena on turvata Kainuun asukkaille yhdenvertaiset julkiset peruspalvelut, toteuttaa aikaisempaa laajempia kehittämishankkeita ja lisätä maakunnan itsenäistä päätösvaltaa suhteessa valtionhallintoon. Kainuun alueellinen kehittyminen on ollut maan epäedullisimpia pitkään jatkuneiden yritystoiminnan, työpaikkojen ja asukkaiden vähenemisen sekä huoltosuhteen ja kuntatalouden heikkenemisen vuoksi. Perinteisten rakenteiden ei katsottu myöskään tukevan riittävän vaikuttavien elinkeino- ja yrityselämän kehittämishankkeiden syntymistä. Valtakunnallisesti tarkasteltuna Kainuun koettiin olevan lisäksi sopivankokoinen alue uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeilemiseen. (HE 198/2002 vp.)

## Tehtävät

Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003, minkä jälkeen lakiin on tehty lähes vuosittain osittaisia muutoksia kokeilun tuomien kokemusten perusteella. Laissa säädetään Kainuun maakunnan ja kuntien välisen työnjaon uudelleenjärjestämisestä, jonka myötä kuntien päätösasioista noin 60 % siirtyi maakunnalle. Kainuun maakunta-kuntayhtymä aloitti virallisesti toimintansa 1.1.2005, mutta toiminta käynnistyi jo osin vuoden 2004 puolella (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007d: 4). Kainuun maakunta-kuntayhtymä vastaa koko maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta päivähoitoa lukuun ottamatta. Kansalaisille näkyvin muutos hallintokokeilun aikana on ollut nykyinen valinnanvapaus terveydenhoitopalveluissa, joiden käyttö ei ole enää sidottu asuinkuntaan. Maakunta

toimii myös ammatillisen ja lukiokoulutuksen sekä ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjänä Kainuussa, jonka lisäksi maakunta on tehnyt yhteistyösopimuksen ammatillisen koulutuksen järjestämisvastuun siirtämisestä Kuusamon kaupungilta Kainuun ammattiopistolle vuoden 2008 alusta. Maakunta-kuntayhtymä vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä aluesuunnittelusta ja -kehittämisestä. Hallintokokeilun alkaessa kuntien henkilöstöstä siirtyi maakunnan palvelukseen noin 60 %, ja maakunta työllistää nyt noin 3500 työntekijää. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007a, 2007b.)

#### Päätöksenteko-organisaatio

Maakunnan ylintä päätösvaltaa sen toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttää *maakuntavaltuusto*, jonka maakunnan asukkaat valitsevat neljäksi vuodeksi kerrallaan omissa yleisissä maakuntavaaleissa kunnallisvaalien yhteydessä. Maakuntavaltuustossa on vuosina 2005–2008 eli kokeilun ensimmäisellä toimikaudella 39 jäsentä, jotka edustavat kaikkia Kainuun kuntia asukaslukujen suhteessa sekä myös maakunnassa toimivia poliittisia puolueita ja valitsijayhdistyksiä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Lisäksi maakuntavaltuustoon kuuluu kaksi Vaalan kunnan nimeämää edustajaa. (HE 198/2002 vp; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007b.)

Ensimmäisistä maakuntavaaleista saatujen kokemusten pohjalta maakuntavaltuuston valintatapaan on tehty useita muutoksia kokeilun jälkimmäistä toimikautta (2009–2012) varten toimitettavia maakuntavaaleja varten. Monimutkaiseksi ja tuloksien suhteita vääristäväksi malliksi koetusta vaalijärjestelmästä poistetaan kuntakiintiöt, eli kokeilualue toimii yhtenä vaalipiirinä, jolloin valituiksi tulevat kustakin ryhmästä eniten ääniä saaneet ehdokkaat. Maakuntavaltuuston 39 jäsenen sijaan seuraavissa vaaleissa valitaan 59 jäsentä, eli saman verran kuin samankokoisessa kunnassa on valtuutettuja. Samalla riski jonkin kunnan jäämisestä ilman valtuutettua on pienempi, ja pienryhmillä tulee olemaan paremmat mahdollisuudet saada edustajiaan maakuntavaltuustoon. Maakuntavaaleissa äänioikeutettujen, jotka oleskelevat opiskelun tai työn takia kokeilualan ulkopuolella, äänestämismahdollisuus taataan kokeilukauden



jälkimmäisissä vaaleissa lisäksi koko maan ennakkoäänestyspaikkoihin. (HE 215/2005 vp.)

Maakuntavaltuusto valitsee *maakuntahallituksen*, joka vastaa päätösten valmisteluista, toimeenpanosta ja yleisestä hallinnosta. Maakuntahallituksella on kolme toisistaan hieman poikkeavaa kokoonpanoa riippuen käsiteltävänä olevista, Kainuun kehittämisrahaa ja rakennerahastovaroja sekä niiden vastinrahoitusta koskevista asioista. Maakuntahallituksen peruskokoonpanossa on puheenjohtajan lisäksi 10 varsinaista jäsentä ja heidän varajäsenensä. Maakuntahallitus II koostuu hallituksen varsinaisista jäsenistä sekä Kainuun TE-keskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Kainuun metsäkeskuksen, Oulun lääninhallituksen ja Oulun tiepiirin edustajista. Maakuntahallitus III:een kuuluu edellä mainitun kokoonpanon lisäksi Kainuun alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjen edustajia sekä Vaalan kunnan edustaja. (343/ 2003 16 §; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007b.) Maakuntahallitus III toimii MYR:nä eli *maakunnan yhteistyöryhmänä*, jonka tärkeimmät tehtävät ovat EU-ohjelmien varojen ohjaus ja rahoituslausunnot eri hankkeista sekä maakuntaohjelman valmisteluun ja toteutukseen osallistuminen (Kuntaliitto 2003).

Maakunnan päätoimialojen valmisteleva päätöksenteko tapahtuu lautakunnissa. Maakuntavaltuusto valitsee *sosiaali- ja terveyslautakuntaan* sekä *koulutuslautakuntaan* kumpaankin 11 varsinaista jäsentä ja henkilökohtaiset varajäsenet. Sosiaali- ja terveyslautakunnassa toimii myös lautakunnan valitsema, viisihenkinen yksilöhuoltojaosto varajäsenineen. Koulutuslautakunnan alaisuudessa toimii ammatillisen koulutuksen liikelaitoksen eli Kainuun ammattiopiston johtokunta, jonka seitsemän jäsentä ja varajäsenet valitsee maakuntahallitus. Maakunnan talouden ja hallinnon tarkoituksenmukaisuutta valvoo tarkastuslautakunta, johon kuuluu seitsemän jäsentä ja heidän varajäsenensä. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007f.)

Maakuntavaltuusto valitsee valtuuston toimikaudeksi myös *maakuntajohtajan*, joka toimii kaikkien maakuntahallituksen kokoonpanojen puheenjohtajana (343/2003: 20 §). Tutkimuskyselyn ajankohdan jälkeen maakuntavaltuuston 28 jäsentä on jättänyt kuitenkin valtuustoaloitteen päätoimisessa virkasuhteessa olevan maakuntajohtajan ja

poliittisessa vastuussa olevan maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävien eriyttämiseksi (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007i).

## Rahoitus ja talous

Maakunnan palveluntuotannon rahoittajina toimivat Kainuun kunnat ja valtio (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007b). Kainuun kunnat osallistuvat maakunta-kuntayhtymän rahoitukseen kuntien välisessä perussopimuksessa määritellyllä prosenttiosuudella kuntiin kertyvästä laskennallisesta verorahoituksesta, joka sisältää verotulot, yleisen valtio-osuuden, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden sekä verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen. Maakuntahallinto ei pysty siten suoraan omilla päätöksillään lisäämään jäsenkuntien menoja. Valtion eri hallinnonaloilta aiemmin koottu, Kainuun kehittämisen kannalta merkittävä kansallinen rahoitus on koottu valtion talousarviossa hallintokokeilun alusta eli vuodesta 2005 alkaen yhdelle momentille. Maakunta päättää yhtenäisen kansallisen rahoituksen sekä Euroopan yhteisön Kainuulle osoitettujen rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön ja maakunnan tavoitteiden mukaisesti. Maakunnan rahoitusjärjestely asettaa taloudelliset rajat, joihin maakunnan on kyettävä sopeuttamaan toimintansa. Koska Kainuun maakuntahallinto muistuttaa enemmän kuntaa kuin tavanomaista kuntayhtymää, maakuntahallinnolle on, toisin kuin kuntayhtymille yleensä, asetettu velvoite suunnitella tarvittavat toimenpiteet mahdollisen alijäämän kattamiseksi (HE 215/2005 vp; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007g).

Tutkimuskyselyn ajankohtana Kainuun maakunta-kuntayhtymän talouden tilanteeseen liittyi voimakkaasti niin positiivista kuin negatiivista kehitystä. Stakesin tekemän terveystaloustalouden mukaan Kainuun maakunta-kuntayhtymä tuottaa terveystaloutensa lähes viidenneksen maan keskiarvoa edullisemmin vuoden 2005 tietojen perusteella, jolloin terveystalouten olivat 1 387 euroa/ asukas (Moilanen 2007). Erikoissairaanhoidon kustannukset olivat olleet maan alhaisimmat: asukasta kohden laskettuna lähes kolmasosan vähemmän kuin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Lisäksi palveluiden kustannusten kasvu oli onnistuttu puolittamaan jo ensimmäisenä kokeiluvuotena. (Sisäasiainministeriö 2006b). Kainuun maakunta-

kuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan vuonna 2006 maakunnan toimintatuotot olivat 252,4 miljoonaa, toimintakulut 254,0 miljoonaa euroa ja vuosikate -2,0 miljoonaa euroa. Vuosikate<sup>4</sup> oli siten -48 % poistoista, jolloin tulorahoituksen tulkitaan olevan kriisissä. Vuoden 2006 alijäämä oli 6,3 miljoonaa euroa, joten maakunta-kuntayhtymällä oli kertynyt taseeseen kahdelta ensimmäiseltä toimintavuodelta kattamattomia alijäämiä yhteensä 9,2 miljoonaa euroa.<sup>5</sup> (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007d: 15–16.)

Kuntien maksuosuus veropohjaisista tuloistaan maakunnan rahoittamiseksi oli tarkoitettu laskemaan 0,3 % vuodessa. Vuonna 2006 kuntien maksuosuus oli 58,8 % ja vuonna 2007 58,5 %. Maakunnan alkuvuoden 2007 menokehys osoitti kuitenkin tulossa olevan noin 10 miljoonaa euroa alijäämää entisten lisäksi. Alijäämien kattamiseksi maakuntahallinnossa suunniteltiin siten seuraavalle eli vuodelle 2008 kuntien maksuosuuden nostamista 60,1 %:in ja menojen vuotuisen kasvun painamista 5,6 %:sta 4 %:iin, jonka tasolla myös tulojen tulisi olla. Kunnilta kerätään tämän lisäksi ylimääräistä maksuosuutta tähänastisen ylijäämän kattamiseksi. Maakunnan palveluja pyritään tehostamaan jatkuvasti uusilla toimintamalleilla ja osin myös keskittämään joidenkin toimintojen osalta. (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007d: 15–16; Keskinen 2007b, 2007c; Marin 2007.) Rakenteellisiin muutoksiin vaadittujen säästöjen saavuttamiseksi kuului myös muun muassa terveyskeskuspäivystysten vähentäminen sekä Ristijärven ja Vuolijoen lääkärin vastaanottojen lakkauttaminen, jota koskien syntyi kunnissa kuitenkin voimakasta vastarintaa (Marin & Kammonen 2007). Tutkimusajankohdan jälkeen suunnittelut lakkautukset myös toteutettiin. Sittenmin maakunnalta vaadittuun, kuntakeskuksissa ja Vuolijoella tuotettavien lähipalveluiden määritelmään maakuntavaltuusto linjasi sisältyvän kuitenkin myös lääkärin ja

---

<sup>4</sup> Vuosikate on tulojen ja menojen erotus, eli se osa tuloista, joka jää kuntayhtymän käytettäväksi investointien rahoittamiseen, lainojen lyhentämiseen tai sijoittamiseen. Tulorahoitus on riittävä, kun vuosikate kattaa poistot. Jos vuosikate on miinusmerkkinen, tulot eivät riitä ylläpitämään edes varsinaista toimintaa. (Tilastokeskus 2007h.)

<sup>5</sup> Luvut sisältävät maakunta-kuntayhtymän liikelaitoksena toimivan Kainuun ammatti-opiston tilinpäätöstiedot.

sairaanhoidajan vastaanotot, minkä myötä vastaanottopalvelut palautetaan jälleen Ristijärvelle ja Vuolijoelle (Heikkinen, P. 2007).

### 3.2. Maakuntahallintokokeilun asemoituminen Suomen aluehallintojärjestelmässä

Maakuntahallinnon asema on vaihdellut merkittävästi suomalaisen aluehallinnon kehityksen aikana. Tuon tässä alaluvussa esille aluehallinnon kehittymistä ja nykyisen asetelman. Samalla tutkin, minkälaisia maakuntaitsehallinnon tai muun alueellisen itsehallinnon järjestelyjä siihen on pyritty integroimaan ja miten Kainuun maakuntahallintokokeilu suhteutuu näihin eri malleihin.

#### Aluehallinnon historiaa

Suomen aluehallinnon uudistamiseksi on tehty lukuisia kehittämis ehdotuksia ja selvityksiä jo 1800-luvulta saakka, kun Suomen säätyvaltiopäivät kokoontuivat ensimmäisiä kertojaan ja alkoivat järjestää omaa hallintoa emämaasta irrotetulle Suomen kansalle. Esitetyt mallit ovat kolmen eri vuosisadan aikana aaltoilleet valtiollisen lääninhallinnon, kansanvaltaisen kihlakuntahallinnon, ylemmänasteisen itsehallinnon sekä kuntainliitto- ja kuntayhtymämallin välillä. Vuosikymmeniä jatkuneesta keskustelusta huolimatta Suomen aluehallinnon rakenne on perustunut pitkään kuitenkin *lääninhallintoon*, joka sai alkunsa jo keskiajalla Ruotsin valtakaudella syntyneistä sotilaallis-taloudellisista linnalääneistä. Ruotsi-Suomen sotilas- ja siviiliasioden hallinto jaettiin 1600-luvulla, jolloin siviilihallinnon rungoksi muodostui silloisia maakuntarajoja lähes noudattava lääninhallinto. (KM 1992: 34 s. 6; Suksi 1998.)

Viime kädessä aluehallinnon uudistamisen vaihtoehtoina ovat olleet läänipohjainen tai *maakuntapohjainen aluehallinto*. Läänejä koskeva keskustelu liittyi 1950-luvulta lähtien lähinnä läänien lukumäärään, ja sittemmin esille tuli ajatus myös *Kainuun läänin* perustamisesta. Asia ei edennyt kuitenkaan aloitteita pidemmälle. Toisena vaihtoehtona pitkään olleesta maakuntahallinnosta taas ei ole pystytty luomaan täyttä konsensusta

maantieteellisen jaon, verotusoikeuden, tehtävien, virkakunnan, paikalliseen ja valtionhallintoon kohdistuvan suhteen sekä ylimmän päättävän elimen ja sen valintatavan osalta. (KM 1992: 34 s. 5, 23; Haveri 1997: 28–29.)

Jo autonomian aluehallinnon järjestelyjen alussa tuli esille tahto *kuntia laajempien itsehallintoalueiden* perustamisesta. 1800-luvun lopun valtiopäivillä käsiteltiin useita senaatin esityksiä ja säätyjen aloitteita alueellisen hallinnon toteuttamisesta maakuntaitsehallintona. Vaikka esitykset eivät menneet läpi, tavoite säädettiin vuoden 1919 hallitusmuotoon. Sama asia löytyy myös nykyisestä perustuslaista (121 §), jonka mukaan kuntia suuremmilla hallintoalueilla olevasta itsehallinnosta säädetään lailla. Ylempiasteista itsehallintoa ja sen lainsäädäntöä ryhdyttiinkin valmistelemaan heti hallitusmuodon antamisen jälkeen. Valmisteluasiakirjoja syntyi muun muassa Tulenheimon komitealta 1920-luvulla sekä K.J. Ståhlbergin johdolla vuonna 1930, joiden lisäksi eri komiteoiden mietintöjä valmistui 1960- ja 1970-luvuilla. Mietintöjen ehdotuksissa oli luonnollisesti eroja lukuun ottamatta maakuntaveroa, jota kaikki komiteat esittivät. Aika ei ole kuitenkaan ollut otollinen lain hengen toteutumiselle käytännössä. Vaikka laki on mahdollistanut ylemmänasteisen itsehallinnon toteuttamisen ja määrännyt siitä säädettäväksi lailla, se ei velvoita siihen. Ylempiasteista itsehallintoa onkin selvitetty ja valmisteltu Suomen koko itsenäisyyden ajan suunnitelmien realisoitumatta. (KM 1992: 34 s. 6, 23–24; Rieppola 2003.) Kokeiluna toteutettava Kainuun maakuntahallinto edustaakin Manner-Suomessa ainoana perustuslaissa tarkoitettua, kuntaa laajempaa itsehallintoaluetta (Sisäasiainministeriö 2006a: 18).

Maakuntaitsehallinnon korvaajaksi syntyi 1930-luvulla kuntien lakisääteisenä yhteistoimintamuotona *kuntainliittojärjestelmä*. 1920-luvulla oli perustettu jo kuntien vapaaehtoisena yhteistoimintana kuntayhtymiä tuberkuloosiparantoloiden ja piirimielisairaaloiden rakentamiseksi sekä myöhemmin sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen järjestämistä varten. Kuntainliittojen arvioitiin tuottaneen tehokkaasti ja paikalliset tarpeet huomioiden peruspalveluja, joihin yhden kunnan resurssit eivät olisi riittäneet. Kuntainliittoja kritisoitiin kuitenkin hajanaisuudesta, koska ne perustettiin usein vain yhtä tehtävää varten. Kuntainliittojen menokehitystä oli myös vaikea

sopeuttaa kuntien talouteen ja ne koettiin lisäksi etäisiksi kansainvaltaisuusperiaatteen puuttuessa. Kuntainliitot jatkoivat kuitenkin toimintaansa ja muuttuivat vuonna 1993 *kuntayhtymiksi*, joiden organisaation oli tarkoitus olla aikaisempaa keveämpi. Vaikka kuntayhtymät ovat alun perin tarkoitettu seutukunnalliseen käyttöön, niitä on esitetty yhtenä vaihtoehtona myös itsehallinnon järjestämiseksi aluehallinnossa. (KM 1992: 34 s. 25–27, 37; Riepula 2003.)

Maakuntaitsehallinnon puuttumista on pidetty merkittävänä syynä kuntainliittojärjestelmän perustamiselle, ja kuntainliitot vähensivät taas tarvetta perustaa maakuntaitsehallintoa. Tämän lisäksi maakuntaitsehallinnon esteenä on pidetty suurten kaupunkien vähäistä kiinnostusta, kuntakoon kasvattamistavoitteita sekä pelkoja peruskuntien itsehallinnon vähenemisestä, hallintokoneiston paisumisesta ja kokonaisverotuksen kasvusta maakuntaveron käyttöönotettaessa. Maakuntaitsehallinnon ei ole myöskään uskottu tukeutuvan paikalliseen väestöön ja sen tarpeisiin tai lievittävän alueellisia kehittymismahdollisuuksien eroja valtion aluehallintoa enempää. (KM 1992: 34 s. 25, 27.)

Koska maakuntaitsehallintoa ei lähdetty toteuttamaan, kehitys kulki etenkin valtion aluehallintoa vahvistavaan ja samalla hajauttavaan suuntaan. Jo 1800–1900-lukujen taitteessa lääninhallituksista oli aloitettu irrottamaan yhä useampia erikoishallinnon aloja perustettaville piirihallintoviranomaisille. Laajamittaisen aluekehityspolitiikan käynnistyessä ja hallinnon laajetessa lääninhallinnolle, ministeriöille ja keskusvirastoille syntyi erityisesti 1960–80-luvuilla lisää alueellisia organisaatioita. Väliportaanhallintokomitea (KM 1974: 98) määritteli aluehallinnon epäkohdiksi hajautuneisuuden ja aluejaon epäyhtenäisyyden, osin niistä johtuvat suunnittelu- ja koordinoitongelmat sekä välittömän kansavallan puuttumisen, joita on tuotu esille vielä nykyisinkin. Vuosien 1994–1995 aikana valtion aluehallinnossa olikin jo yli 330 alueyksikköä ja lähes 30 erillistä aluehallintoverkostoa, kuten esimerkiksi käräjäoikeudet, suojelupoliisin alueyksiköt, tullipiirit, maanpuolustusalueet ja sotilasläänit, merenkulkupiirit sekä alueelliset ympäristökeskukset. (KM 1992: 34 s. 27–28; Haveri 1997: 24–25; Riepula 2003; Temmes 2007.)

Suomalaisen aluehallinnon ongelmana on pidetty etenkin kansanvaltaisen poliittisen ohjauksen puutetta. Kuntainliittoja sekä kuntayhtymiä on johdettu välillisesti kuntien kautta ja hallituksen eräänlaisina yleisedustajina alueilla toimivien läänien sekä valtion piirihallintoviranomaisten toiminta on ollut keskushallinnosta alaspäin suuntautuvaa ohjausta. Arvostelu ei suuntautunut niinkään voimistuneen aluehallinnon harjoittamaan politiikkaan ja toimiin, vaan siihen, että aluehallinto on ollut kokonaan kansanvallan ulottumattomissa. Lääninhallituksia pyrittiin 1970-luvulla kansanvaltaistamaan vaaleilla valitulla ja päätöksentekoon osallistuvalla luottamuselimellä ilman tulosta. 1980-luvulla valtioneuvosto taas nimesi *lääninneuvottelukunnat*, jotka edustivat läänin poliittisia, alueellisia sekä kielellisiä suhteita ja neuvottelivat pitkälti samantyyppisistä asioista kuin nykyiset maakuntien liitot ja maakuntien yhteistyöryhmät (MYR). Lääninneuvottelukunta oli perustettu lisäämään lääninhallinnon demokraattisuutta, mutta sitä ei kuitenkaan valittu vaaleilla eikä sillä ollut varsinaista päätösvaltaa, vaikka osa maaherroista noudattikin sen kantaa. (KM 1992: 34 s. 34; Riepula 2003; Haveri 2007: 26–27.)

Valtionhallinnon kehityksen rinnalla kulkikin edelleen ehdotuksia maakuntahallinnon toteuttamisesta. 1990-luvulla tapahtuikin uusi käänne, kun laman ja sen aiheuttaman valtiontalouden kriisin myötä valtio ryhtyi voimakkaisiin hallinnon tehostamis- ja rationalisointitoimiin. Esko Ahon hallitus käynnisti *maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen*, jonka tavoitteena oli vahvistaa alueellista tahdonmuodostusta ja maakuntien omaehtoista kehittämistä, sekä muuttaa valtion aluehallinto entistä keveämmäksi, kootummaksi ja taloudellisemmaksi. Ensimmäisellä *alueiden kehittämislailla (1135/1993)* aluekehitysvastuu siirrettiin lääninhallituksilta 19:lle *maakuntien liitolle*. Kyseessä oli merkittävä toimivaltuuden siirto valtionhallinnosta maakuntahallinnolle, joka tosin tulisi perustumaan kunnalliseen itsehallintoon. Maakuntien liittojen syntyä on pidetty osin vain lakisääteisten seutukaavaliittojen ja kuntien edunvalvojina toimineiden, yhdistyspohjaisten maakuntien liittojen yhdistämisenä. Maakuntien liittojen säätämisen yhteydessä pohdittiin myös maakuntaitsehallinnon järjestämistä, ja esille tuli silloin kansanedustajien toivomusaloitteita maakuntahallintokokeilun käynnistämiseksi Kainuussa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa. Maakuntahallintohanke toteutui

kuitenkin selvitysmies Sipposen esittämän kuntapohjaisen maakuntayhtymämallin mukaisesti. (KM 1992: 34; Haveri 1997: 29–30; Riepula 2003; Ryytänen 2004: 295; Pribilla 2005: 3; Tampereen yliopisto 2005; Temmes 2007.)

Paavo Lipposen hallitus jatkoi uudistuksia Aluehallinto 2000-hankkeella, jonka myötä elinkeinojen kehityksestä vastaavien ministeriöiden piirihallinnot yhdistettiin *työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi*, Manner-Suomen läänien lukumäärää vähennettiin 11:stä viiteen ja aluejaotusta yhtenäistettiin. Aluehallintouudistuksessa lääninhallitusten tehtävät rajattiin selvemmin viranomais-, palvelu- ja valvontatehtäviin. Yhteistyössä työskenteleville maakuntien liitoille ja TE-keskuksille tuli myös huomattava rooli EU-tukien ohjauksessa ja valvonnassa. Uudistus oli tehty pitäen silmällä EU:n piirissä olevia aluepoliittisia instrumentteja sekä läheisyysperiaatteeseen ja ohjelmapohjaisuuteen perustuvia toimintatapoja. Maakuntien liitot perustettiin korvaamaan EU-jäsenyyttä hakeneelta Suomelta puuttuvaa, kansanvaltaiselle pohjalle rakentuvaa alueellista toimielintä, vaikkakin vain välillisen ohjauksen varaan. (Riepula 2003; Pribilla 2005: 4; Temmes 2007.) Hankkeen seurauksena aluehallintoon jäi kuitenkin uusien toimijoiden lisäksi edelleen suuri määrä piiriviranomaisia ja kuntayhtymiä. Ryytänen (2004: 298) mukaan näin synnytettiin tarpeettoman suuri aluehallinto, jota on käytetty kansainvälisenä esimerkkinä siitä, miten aluetasolle luodaan uusia organisaatioita lakkauttamatta entisiä.

1990-luvulla toteutetun merkittävän uudistuksen myötä Suomen aluehallinto sai nykyisen, valtion ja kuntaperusteiseen aluehallintoon jakautuvan muotonsa. Valtion aluehallinnon viranomaisia ovat lääninhallitukset, TE-keskukset, eri ministeriöiden alaiset piiriviranomaiset kuten verohallinto, sekä eräät välillisen valtionhallinnon piiriviranomaiset, esimerkkinä Kansaneläkelaitos. Kuntaperusteista aluehallintoa ovat maakuntien liitot ja *seutukunnat*. (Tampereen yliopisto 2005.)



## Maakuntien liitot ja seutukunnat

Maakuntien liitot ovat kuntayhtymiä, jotka hoitavat niille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä sekä kuntien itsehallintoon kuuluvia vapaaehtoisia tehtäviä. Lakisääteiset tehtävät liittyvät aluekehitystoimintaan ja maakuntakaavoitukseen. Vapaaehtoisina tehtävinään maakuntien liitot toimivat alueensa edunvalvojina, kehittäjinä ja yhteisen tahdon muodostajina. Kansallisella tasolla maakuntien liitot seuraavat alueensa kehitystä tehden siihen liittyviä aloitteita ja esityksiä. EU-tasolla ne tekevät edunvalvontaa yhteistyöalliansseissaan Alueiden komitean kautta. Yhteinen tahdonmuodostus tapahtuu kunnanvaltuutetuista valittavien maakuntavaltuuston ja -hallituksen toiminnan kautta. (Tampereen yliopisto 2005.) Maakuntien liitot ovat Suomen nykyisessä aluehallinnossa Ahvenanmaata ja Kainuun hallintokokeilua lukuun ottamatta ainoa selvästi maakunnallinen toimija. Muista kuntayhtymistä poiketen sen ylimmän päättävän toimielimen kokoonpanon tulee olla myös poliittisesti edustava. (HE 198/2002 vp.)

Maakuntien liitoilla ei kuitenkaan ole vaikutusvaltaa valtionhallinnon alueellisiin toimielimiin ja muihin kuntayhtymiin (Ryynänen 2004: 170). Tulevaisuusvaliokunta (TuVM 1/2002 vp: 45) onkin todennut, että Suomen kaksijakoista ratkaisua, eli itsehallinnollisen alueellisen suunnittelun ja pääasiassa valtiollisen toimeenpanon mallia on selkeytettävä ja muutettava kansanvaltaisemmaksi. Maakuntien liittojen saaman aluekehitystehtävän on koettu jopa mutkistaneen suomalaisen aluehallinnon piirteitä, kun aluekehitysvastuun myötä resurssit ovat jääneet kuitenkin valtionhallinnon päätettäväksi (Rieppola 2003). Kainuun maakunnan liitto eli Kainuun liitto ja maakunnalliset kuntayhtymät on hallintokokeilulain (343/2003) 5 §:n nojalla siirretty Kainuun maakunta-kuntayhtymään. Maakunnalle annettiin myös päätösvalta valtion eri hallinnonaloilta Kainuuseen kohdistettuihin resursseihin, jotka ovat valtion budjetissa koottu Kainuun kehittämisrahaksi.

Kuntainliittojen pohjalle syntyneet *seutukunnat* ovat kaupunkiseutujen tai muutaman pienemmän kaupungin ja niitä ympäröivän maaseudun muodostamia aluekokonaisuuksia. Kuntaryhmien seutuyhteistyötä on tehty jo 1950-luvulta lähtien, mutta voimakkaimmin seutukuntien kehitykseen vaikutti vuonna 1993 säädetty alueiden kehittämislaki: aluekehitysvastuun siirtyessä maakuntien liitoille, aluekehittämisen

keskeiseksi työvälineeksi tulivat kehittämisohjelmat ja hankkeistaminen, mikä vahvisti seutukuntien asemaa. Kuntien vakiintuneiden yhteistyösuhteiden ja työssäkäyntialueiden pohjalta vahvistetun Suomen seutukuntajaon perusteella määriteltiin myös EU:n alueelliset tavoitealueet ja kansalliset yritysten tukialueet. Kunnat hoitavat seutuyhteistyöllä elinkeinopolitiikkaan ja aluepoliittiseen suunnitteluun liittyviä tehtäviä sekä järjestävät niiden avulla peruspalveluitaan, kuten ammatillisen koulutuksen, keskus- ja aluesairaaloiden toiminnan, terveyskeskusten vastaanoton ja jätehuollon. Seutuyhteistyö tapahtuu joko julkisoikeudellisen mallin eli kuntayhtymän tai sopimuslautakunnan kautta, tai yksityisoikeudellisen järjestelyn, kuten kuntien välisten sopimusten, yhdistysten, säätiön tai osakeyhtiön avulla. (Laamanen 2001; HE 41/2003 vp; Tampereen yliopisto 2005.)

Jokainen kunta kuuluu johonkin seutukuntaan ja saman seutukunnan jäsenkuntien täytyy olla samasta maakunnasta. Vaikka seutukunnilla ei ole ollut virallista roolia tai yhtenäistä hallintomallia, aluehallinto on nykyisin kehittynyt lähinnä kuntien seutuhallinnon kautta. Sisäasiainministeriöllä ja Kuntaliitolla onkin seudullisen yhteistyön tukemiseksi ollut vuodesta 2002 lähtien seutuhanke, jota jatketaan vuoteen 2012 asti *kunta- ja palvelurakennemuutuksen* valmistelun yhteydessä. Seutuyhteistyön kokeiluseuduille annettiin myös seutuvaltuustokokeilulain (62/2004) nojalla mahdollisuus siirtää tehtäviään välittömällä vaaleilla valituille seutuvaltuustoille, joita ei kuitenkaan ole valittu kokeiluseuduille. (Sisäasiainministeriö 2007c; 2007d.) Kuntaliiton entinen toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen on tuonut kuitenkin esille myös käsitteen *talouskunta*, joka olisi verotusoikeuden saanut seutukunta (Talvitie 2000: 96).

Toimintaeroista huolimatta seutukuntayhteistyöllä on Suomen entisistä ja nykyisistä aluehallinnon malleista eniten samankaltaisuuksia Kainuun maakuntahallintokokeilun kanssa. Molemmat toimivat julkisoikeudellisina kuntayhtyminä, jotka hoitavat kuntien yhteisiä tehtäviä peruspalveluissa, aluepolitiikassa ja elinkeinojen kehittämisessä. Samaan maakuntaan kuuluvien kuntien välinen sopimus muistuttaa myös hallintokokeilun kuntien välistä perussopimusta, jolla Kainuun kunnat sopivat maakunta-kuntayhtymän rahoituksesta ja taloudenhoidosta. Suurin erottava tekijä on kuitenkin edelleen demokratian taso: nykyiset rakenteet eivät niin maakunta- kuin

seututasollakaan mahdollista kansalaisille riittävän tehokasta osallistumista päätöksentekoon palvelujen merkittävyyteen nähden (HE 198/2002 vp).

#### Viimeaikaisia aluehallinnon uudistusesityksiä

1990-luvulla tehdyistä muutoksista huolimatta kuntapohjaisen sekä valtion aluehallinnon ei ole katsottu pystyvän tekemään riittävän yhtenäistä alueen tahtoon pohjautuva kehittämistyötä (Riepula 2003). Sisäasiainministeriön teettämässä aluehallinnon kokonaisarviointia koskeneessa selvityksessä "Iskukykyisempi Suomi" hallinnon asiantuntijat toteavat, että aluehallintoa ei ole uudistettu selkeän kokonaiskäsityksen pohjalta. Selvityksessä suositellaankin aluehallinnon uudistamista niin sanotun *osittaisen maakunnallisen itsehallinnon* pohjalta. Sen mukaan maakuntien liitot ja TE-keskukset tulisi yhdistää itsehallinnolliseksi toimijaksi, jolle annetaan kaikki alueelliset kehittämistehtävät sekä muita valtiollisia tehtäviä ympäristö-, tie- ja metsähallinnosta. Uuden maakunnan valtuusto voitaisiin valita vaaleilla tai edelleen nykyisellä välillisellä tavalla jäsenkuntien valtuutetuista. Verotusoikeuden antamista maakuntahallinnolle ei selvityksessä suositella. Peruspalvelujen osalta kunnat tai seutukunnat toimisivat tilaajina ja kunnalliset tai yksityiset yritykset tuottajina. Valtion alueelliset viranomaistehtävät koottaisiin valtion aluekeskuksiin. (Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002: 124, 132–133.)

Selvityksen tekijät katsoivat, että valmistelussa tuolloin ollut Kainuun hallintokokeilu sisältää niin paljon Kainuuseen erityisesti sovitettuja ratkaisuja, että se ei sellaisenaan tarjoa yleistä mallia Suomen aluehallinnon kehittämiseksi. (Niemi-Iilahti ym. 2002: 123). Myös Kauppinen (2003: 185) ja Ryyänen (2004: 169) toteavat samaa, vaikkakin Kainuun malli antaa laajan esimerkin kuntien uudesta yhteistyörakenteesta. Kainuun mallin valtakunnallisen laajentamisen puolesta on kuitenkin myös esitetty puheenvuoroja. Esimerkiksi Antti Mykkäsen mukaan Kainuun malli toimisi aluerakenteellisesti, toiminnallisesti ja sisällöllisesti useissa maakunnissa, ja erityisesti niissä, joissa on yksi vahva ja kasvava keskus (Sisäasiainministeriö 2006b).

Osittaisen maakunnallisen itsehallinnon mallissa palvelutuotanto olisi kuntien ja seutukuntien järjestettävänä, kun taas hallintokokeilussa maakunnalla on vastuu

laadukkaiden palveluiden turvaamisesta tasavertaisesti asukkaille kuntien vähenevistä resursseista huolimatta (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007a). Päätöksenteon keskittyessä maakuntaan, on selvityksessä ehdollisena pidettyjen maakuntavaalien järjestäminen yhä tärkeämpää demokraattisen vastuun ja aidosti maakuntien asioihin keskittyvien päättäjien kannalta. Sauri (2003: 57–58) ihmettelee myös sitä, että Kainuun maakunnalle ei keskitetty alueellisia tehtäviä kokeilun ajaksi asiantuntijaselvityksen esityksen mukaan. Kyseinen malli olisi vienyt maakuntahallinnon vaikutusvaltaa nykyistä hallintokokeilua pidemmälle ja tuonut siten kokemuksia valtion aluehallinnon toimivallan vähentämisen osalta. Valtion piiriviranomaiset osallistuvat nyt edustajillaan Kainuun maakuntahallintoon, joka päättää Kainuun kehittämisrahan osalta piiriviranomaisten rahavirroista kokeilukauden ajan (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007a). Maakunnan oman päätösvallan lisääntymistä tiettyjen määrärahojen suuntaamiseksi on pidetty oleellisimpana muutoksena Kainuun maakunnan ja valtion välillä (Kauppinen 2003: 185).

Asiantuntijaselvityksen esityksiä päätösvaltasuhteen kehittämiseksi on käsitelty kuitenkin yllättävän vähän julkisuudessa. Vastaavien esitysten käsittely ja mahdollinen maakunnallisen aluehallinnon vahvistuminen ovat kuitenkin ilmestyneet näköpiiriin. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti on aloitettu toteuttamaan *aluehallinnon uudistamishanketta* (ALKU), jonka tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti sekä tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Hanke on parhaillaan selvitysvaiheessa ja kokonaisuudistukset on tarkoitus toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. Hallituksen käynnistämässä aluehallintouudistuksessa on keskusteluissa katsottu yhtenä vaihtoehtona olevan, että valtion aluehallinnon kaikki kehittämistehtävät siirrettäisiin maakuntahallintoon, samalla kun lupa-, valvonta- ja oikeusturva-asiat keskitettäisiin lääninhallitukselle. Toinen mahdollinen ratkaisu olisi aluehallinnon keskittyminen ministeriöiden ohjaukseen. Kainuussa on pidetty tärkeänä keskittää aluekehittämistehtävät maakuntahallinnolle, sillä mahdollisesti vain siten varmistettaisiin valtion aluehallintoyksikön säilyminen Kainuussa. (Viirret 2008.)

Aluehallintouudistuksen kanssa samaan aikaan käynnissä on myös Suomen historian suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus (Paras). Vuoden 2012 loppuun mennessä toteutettavaa uudistusta varten eduskunta säätöi lain kunta- ja

palvelurakennemuutoksesta (169/2007), joka edistää uusia palvelujen tuotantotapoja sekä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä. Myös tarpeellisiin kuntaliitoksiin kannustavassa hankkeessa tarkistetaan samalla kuntien ja valtion välistä tehtäväjako. (Sisäasiainministeriö 2007a, 2007b.)

Paras-hankkeen alkuvaiheessa tuotiin esille myös erilaisia hallintomalleja, joilla kunnat voisivat järjestää palvelunsa tulevaisuudessa. Vaikka yksikään malleista ei todennäköisesti toteudu sellaisenaan, on niissä piirteitä, jotka muistuttavat Kainuun hallintokokeilun rakennetta ja tehtäviä. Tässä ominaisuudessa erottuu erityisesti malli *aluekunnista*. Mallin toteutuessa koko maassa, Suomeen olisi perustettu 20–25 aluekuntaa, jolloin kunnista olisi tullut lähikuntia. Aluekunta olisi vastannut peruspalveluista ja maakuntien tehtävistä sekä saanut verotulot ja valtionosuudet. Sekä aluekunnilla että lähikunnilla olisivat olleet vaaleilla valitut valtuustot. Aluekunta olisi voinut delegoida osan tehtävistään lähikunnille, joille olisi osoitettu niiden hoitamiseen tarvittava rahoitusosuus esimerkiksi verotuloina. (Sisäasiainministeriö 2006a: 12.) Aluekuntia ehdotti jo vuonna 1999 myös professori Risto Harisalo, joka esitti niiden perustamista kihlakuntajaon mukaisesti (Talvitie 2000: 96).

Aluekuntia olisi pidetty perustuslain (121.4 §) mukaisina kuntia suurempina itsehallintoalueina. Aluekuntien kokoluokka olisi vastannut myös suurin piirtein nykyisiä maakuntia. Kuten ehdotetuissa aluekunnissa, myös Kainuun hallintokokeilussa siirrettiin laajasti kuntien pakollisia tehtäviä aluetasolla hoidettavaksi. Molemmissa malleissa päätöksenteko perustui lisäksi kansanvaltaisuuteen niin kunta- kuin aluetasolla. Kainuun kunnilla säilyi kuitenkin verotusoikeus, yleistä toimialaa koskeva päätösvalta ja oikeus vapaaehtoiisiin tehtäviin, toisin kuin aluekunnissa. Vähenneiden tehtävien sekä edelleen jääneiden resurssipohjan ja toimintavapauden ansiosta Kainuun kunnilla on ollut mahdollisuus keskittyä enemmän muun muassa elinkeinopolitiikan, asumisviihtyvyyden ja kulttuurin edistämiseen. Aluekuntia pidettiin ongelmallisina kuntien itsehallinnon kaventumisen vuoksi, minkä oikeudellisessa arvioinnissa katsottiin olevan vastoin perustuslain 121 §:ä sekä EU:n paikallista itsehallintoa koskevia velvoitteita. Aluekuntamallia olisikin ehdotettu muutettavan kunnallista itsehallintoa täydentävämmäksi: kunnilla säilytettäisiin yleinen toimiala, niiden tehtävät säädettäisiin lailla ja aluekunnille siirtyisi verotusoikeutta kunnilta vain tehtävien siirtoa

vastaavassa määrin. (Kauppinen 2003: 185; Pribilla 2005: 100; Sisäasiainministeriö 2006a: 17–19.)

Kehiteltä aluekuntamalli vastaa osin myös Kainuun hallintokokeilun toteutustapaa, jossa kuntien asema on edelleen suhteellisen vahva, ja maakunnan rahoitus on toteutettu kuntien maksuosuuksien avulla. Kainuun hallintokokeilua koskevan keskustelun yhteydessä on nostettu esille myös aluekuntien verotusmalli, jossa verotusoikeus on alueella ja se jakaa kunnille niiden osuudet (Keskinen 2007a). Niin sanotusta maakuntaverosta päättäminen ja sen pohtiminen suhteessa kunnallisverotukseen on luultavasti kuitenkin ajankohtaista vasta hallintokokeilun tuomien kokemusten arvioinnin jälkeen.

Myös hallintokokeiluun kohdistui sen valmistelun aikana arvostelua koskien sen ristiriitaisuutta kuntien itsehallinnon osalta, vaikkakin keskinäinen tehtäväjako ei ollut niin radikaali kuin aluekunnissa olisi ollut. Kunnallisen itsehallinnon periaatteiden koettelemisesta huolimatta Kainuun malli sai hyväksynnän sen kokeiluluonteen vuoksi. Kokeilun avulla haluttiin saada kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista ja mahdollisuuksista varmistaa kunnallisten peruspalvelujen saatavuus koko alueella. Maakunnallisen itsehallinnon todettiin myös korvaavan kunnallista itsehallintoa maakunnalle siirtyvien tehtävien ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuden osalta, vaikkakin se katsottiin hieman etäisemmäksi malliksi kuntalaisen näkökulmasta. (PeVL 65/2002 vp; Sisäasiainministeriö 2006a: 18.) Tuori (2005: 14) toteaaakin alueelliselle itsehallintotasolle kunnista siirrettävien tehtävien edellyttävän myös aluetason kansanvaltaisuuden toteuttamista.

Väliportaan tehtävässään aluehallinnon rooli määrittyy eri näkökulmista. Ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausta painottavan näkökulman mukaan aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa ohjaten ja valvoen samalla paikallishallintoa. Alhaalta ylöspäin suuntautuvaa toimintaa edustava näkökulma taas korostaa aluehallinnon roolia välittäjänä keskus- ja paikallistason välissä sekä alueensa edustajana keskushallintoon ja muuhun ympäristöön. (Haveri 1997: 21.) Vaikka Suomen aluehallinto on yli vuosisadan pohjautunut kaksinapaiseen rakenteeseen uudistuksista huolimatta, Kunnallisalan

kehittämissäätiön teettämän tutkimuksen mukaan kansalaisilla näyttäisi olevan tahtoa aluetason mallin vahvistamiseen, myös suorilla vaaleilla valittavien toimielimien kautta. Suomalaiset samaistuvat erityisesti maakuntiin ja haluaisivat vaikuttaa niiden asioihin, mutta kokevat maakuntahallinnon asiat etäisiksi ja omat mahdollisuutensa vaikuttaa vähäisiksi nykyjärjestelmässä. Aika näyttäisikin olevan kypsä paikallishallinnon lisäksi myös alueiden demokratisoimiselle. (Kuitunen, Pajunen & Aho 2003: 12–14; Sauri 2003: 56–57.) Voidaankin sanoa, että kansa on valmis, mutta onko valtio?

### 3.3. Maakuntahallintokokeilu ja alueelliset itsehallintomallit Euroopassa

Tämän alaluvun tarkoituksena on verrata Kainuussa kokeiltavaa maakunnallista itsehallintomallia Euroopassa jo vakiintuneesti toimiviin alueellisiin itsehallintojärjestelmiin. Koska eri maiden järjestelmät vaihtelevine ominaisuuksineen muodostaa kirjavan aluehallintomosaiikin, tuodaan tässä yhteydessä esille alueellisista hallintojärjestelyistä tehtyjä yleiskatsauksia ja jaotteluita, jotka perustuvat eri maiden aluehallintojen yhteneväisiin piirteisiin.

Euroopan Neuvoston toimesta valmisteltiin noin vuosikymmenen ajan Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaa, joka tulisi määrittelemään alueellisen demokratian periaatteet sekä korostaisi subsidiariteettiperiaatteen toteuttamista ja alueiden roolin vahvistamista EU:ssa. Euroopan Neuvoston jäsenmaiden paikallis- ja aluehallinnosta vastaavien ministerien konferenssi allekirjoittikin Helsingissä 29.6.2002 yksimielisesti periaatteet ja varsinaisen asiasisällön asiakirjalle, joka hyväksyttiin lopulta Euroopan neuvoston jäsenmaille annettavana suosituksena. (Sisäasiainministeriö 2003.) Paikallisen ja alueellisen demokratian johtokomitea (CDLR) oli laatinut alueellisen itsehallinnon oikeudellisen asiakirjan valmistelua varten Euroopan neuvoston ministerikomitealle loppuraportin, joka sisälsi yleiskatsaustyyppisen asiakirjan Euroopan Neuvoston jäsenmaiden alueellisesta itsehallinnosta suhteessa itsemääräämisoikeuteen. Jäsenmaita on asiakirjassa jaettu *kuuteen alueelliseen itsehallintomalliin*. Vaikka ko. yleiskatsauksessa on esimerkkeinä mukana vain osa jäsenmaista, joista osassa on asiakirjan laatimisen jälkeen tapahtunut myös

järjestelmämuutoksia, voi jakoa pitää suuntaa-antavana luokitteluna eurooppalaisen alueellisen itsehallinnon järjestelyistä. (Euroopan Neuvosto 2001: 9–10.)

Ensimmäiseen malliin sisältyvät *perustuslailla tai liittovaltion sopimuksella turvatut ja lainsäädäntövaltaa omaavat alueet*. Tätä pisimmälle vietyä itsehallintoa eli liittovaltiollista mallia toteutetaan Saksassa, Sveitsissä, Belgiassa, Venäjällä sekä Italiassa, jossa osa maasta on historiaan perustuvia autonomisia alueita (mm. Sisilia, Sardinia ja Etelä-Tiroli). (Ryynänen 1997: 141; Council of Europe 2001: 72; Ståhlberg 2002: 3.) Tähän ryhmään voidaan yksittäisenä alueena katsoa kuuluvan myös Ahvenanmaan, vaikka se yleiskatsauksessa on niputettu Suomen yhteyteen mainintana erikoisstatuksesta (ks. Council of Europe 2001: 158).

Toiseen malliin kuuluvilla alueilla on myös *lainsäädäntövaltaa, mutta niiden olemassaoloa ja toimivaltaa ei ole turvattu perustuslailla*. Tätä mallia toteutetaan Espanjassa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa Skotlannin ja Pohjois-Irlannin alueilla. Kolmas malli on käytössä alueilla, jotka voivat *perustuslailliseen oikeuteen perustuen säätää lakeja, mutta vain kansallisen lainsäädännön asettamissa rajoissa* Tšekin tasavallassa, Unkarissa ja Italian muissa kuin autonomisissa osissa. Neljäs malli eroaa edellisestä siinä, että *lainsäädäntövalta alueelle on annettu vain kansallisessa lainsäädännössä* perustuslain sijasta. Järjestelmä toimii muun muassa Walesissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. (Council of Europe 2001: 93, 106; Ståhlberg 2002: 3.)

Viides malli sisältää alueet, joilta *puuttuu toimivalta säätää lakeja, mutta myös niissä on annettu päätösvalta alueen asioihin kansalaisten suoraan valitsemille valtuustoille*. Tätä mallia sovelletaan esimerkiksi Ruotsissa ja Ranskassa, sekä tällä hetkellä myös Kainuun maakunnassa hallintokokeilun aikana. Kuudes malli eroaa viidennestä mallista erityisesti siten, että *alueen päättävä elin eli valtuusto valitaan välillisesti paikallisviranomaisten päätöksellä*. Alueellista päätösvaltaa vähiten saaneita alueita on Latviassa ja Suomessa, jossa kunnanvaltuustot valitsevat maakuntavaltuustojen jäsenet. (Ståhlberg 2002: 3.)



Krister Ståhlberg (2002) toteaa eurooppalaisia alueellisen itsehallinnon periaatteita ja malleja käsittelevässä, em. ministerikonferenssin alustuksessaan, että demokraattisen hallintomallin on katsottu perinteisesti olevan oikeutetun tulojen keräämiseen, vaikkakin sen muodoissa esiintyy huomattavaa kirjavuutta Euroopassa. Alueellisten itsehallintojen rahoitus voidaan toteuttaa erityyppisillä taloudellisilla järjestelyillä verotusoikeudella tai ilman sitä, ja järjestelyissä on huomioitava taloudellisen tasauksen ja varojen siirtojen tarve. Toiminnan rahoituksen periaatteisiin kuuluu, että aluehallinnoilla on käytettävissään ennakoitava määrä taloudellisia voimavaroja, jotka ovat riittävät suhteessa aluehallintoviranomaisten toimivaltaan ja tehtäviin. Aluehallinnolla tulisi myös olla oikeus määrätä vapaasti voimavaroistaan toimivaltansa käyttämiseksi.

Aimo Ryyänen (1997: 139–142) on myös muotoillut Euroopan alue- ja paikallishallinnoista niiden kehityksen perusteella neljä valtioryhmätyyppiä:

1) *"Unitaristiset" eli yhtenäis-/keskitetyt valtiot*

Alueilla ei ole omaa alueellista parlamenttia tai toimivaltuuksia talous- ja verotusasioissa. Ne ovat valtion valvonnalle alistettuja ja tavallisten lakien perusteella toteutettuja alueyhteisöjä. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa Yhdistynyt kuningaskunta (lukuun ottamatta Skotlantia, Walesia ja Pohjois-Irlantia), 13 alueensa osalta hallinnollisesti äärimmäisen keskittynyt Kreikka sekä Luxemburg, Irlanti ja Suomi.

2) *"Unitaristis-desentralisoidut" valtiot*

Alueilla on vaaleilla valittu parlamentti, jolla on kuitenkin suhteellisen pieni toimivalta sekä vähäinen verotus- ja budjettivalta. Valtiosääntö antaa heikon suojan näille alueille, jotka toimivat keskusvallan rahoitustuen varassa. Vaikka valtion taholta desentralisoidaan tehtäviä ja toimivaltaa alueelliselle sekä paikallisille itsehallintotasolle, ne ovat kuitenkin alisteisia lainsäätäjänä ja norminantajana

toimivalle valtiolle. Tämän mallin toteuttajiin kuuluvat Alankomaat ja Ruotsi, sekä Yhdistyneen kuningaskunnan alueista Skotlanti ja Wales.

### 3) *Alueellistuneet eli "regionalisoituneet" valtiot*

Alueyhteisöillä on lainsäädäntövaltaa, suhteellisen laaja valtiosääntöinen suoja sekä kunnallisesta tasosta selvästi erottava laaja pinta-ala. Alueilla on rajallinen verotusoikeus ja budjettitoimivalta. Valtioryhmiä edustaa osin myös lainsäädännöllistä valtaa alueelliselle tasolle antaneet Espanja ja Italia, jolla on viisi autonomista aluetta sekä useita kymmeniä regiooneja ja niiden ohessa toimivia provinsseja suorilla vaaleilla valittuine toimielimineen.

### 4) *"Federalistiset" valtiot*

Alueilla on autonomia ja siten myös vapailla vaaleilla valitut alueparlamentit, verotusoikeus sekä budjetti- ja lainsäädäntövaltaa. Mallia toteutetaan muun muassa Saksassa, Belgiassa ja Itävallassa.

Suksen (1998) mukaan autonomia ja federalismi ovat lähestyneet toisiaan erityisesti Italiassa ja Espanjassa. Autonomia tulee aina kuitenkin tuomaan valtion institutionaaliseen järjestelmään asymmetriaa, kun taas federalismi on pääsääntöisesti symmetristä. Yli puolessa Euroopan valtioista on tapahtunut lainsäädäntövallan hajauttamista joko autonomian tai federalismin muodossa. Erityisesti kansallisvaltioajatuksen tuottama, perinteinen voimakkaan keskushallinnon yhtenäisvaltion malli onkin jäämässä vähemmistöön Euroopan valtioiden joukossa.

Aluehallinnon ominaisuudet ja toimivalta vaihtelevat laajasti myös tässä ryhmittelyssä myös tyyppien sisällä, jolloin esimerkiksi niiden tulopohja voi olla hyvin erilainen. Joissakin maissa alueyksiköt ovat liki täysin valtion tulonsiirtojen varassa ja toisilla on taas oma vahva tulopohja verotuksen ja maksujen kautta.

Ryynäsen tyypittelyssä Kainuun hallintokokeilun voi katsoa kuuluvan unitaristis-desentralisoitujen valtioiden alueiden joukkoon sillä erotuksella, että Kainuun maakunnalla ei tällä hetkellä ole lainkaan verotusoikeutta. Verotusoikeus torjuttiin Kainuussa hallintokokeilua valmisteltaessa, koska sen odotettiin nostavan kokonaisveroastetta. Hallintokokeilulle sopivan tyypin valintaa vahvistaa kuitenkin se, että ns. maakuntaverot voidaan hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen mukaan ottaa uudelleen harkittavaksi viimeistään vuonna 2010 hallituksen tehdessä esityksen eduskunnalle maakuntakokeilun jatkosta (Keskinen 2007a).

Euroopan eri maiden järjestelmien kirjavuudesta huolimatta aluehallinnoilla näyttäisi lopulta olevan kaksi pääperiaatteiltaan erilaista mallia<sup>6</sup>:

1) *Bipolaarinen malli*, jossa valtiotaso ja kuntataso ovat vahvoja, mutta välitaso on heikko. Aluehallinto on keskushallinnosta välittyvää; se on valtion aluehallintoa, jolloin myös rahoitus allokoidaan keskushallinnosta. Tämä malli on Suomelle leimallinen, mistä Kainuun hallintokokeilu on poikkeuksena välitasoa eli maakuntaa ensisijaisesti edustavana aluehallintojärjestelmänä.

2) *Kansanvaltainen aluehallinto*, joka perustuu demokraattisilla vaaleilla valittuihin hallintoelimiin. Aluehallinnolla on oma veronkanto-oikeus ja mahdollisesti omaa lainsäädäntövaltaa, jolloin aluehallinto on myös poliittisesti vahva, toisin kuin alueella olevat kunnat.

Näiden mallien pohjalta muun muassa Ruotsin aluehallinnon sekä Kainuun hallintokokeilun voi katsoa lähentelevän kansanvaltaista aluehallintoa, mutta olevan kuitenkin sekamalleja, joissa maakuntataso on vahva, mutta oma verotusoikeus ja lainsäädäntövalta puuttuvat. Tätä aluehallintomallijakoa voidaan pitää myös CDLR:n tekemän Euroopan Neuvoston jäsenmaiden kuuden alueellisen itsehallintomallin pelkistykseenä: bipolaarinen malli vastaa kuudetta ja heikointa aluehallintotasoa, joka on keskushallintolähtöinen. Kansanvaltaisen aluehallinnon malli kattaa taas viisi

---

<sup>6</sup> Aluehallintomalleja koostaessa on niiden hahmotukseen saatu vaikutteita keskusteluista tutkielman ohjaajan, professori Hannu Katajamäen kanssa.

ensimmäistä CDLR:n muotoilemaa aluehallintomallia, jotka edustavat itsehallinnollisen aluehallinnon eri voimakkuustasoja. Eurooppalaisessa hallintokulttuurissa aluehallinto yhdistetäänkin erityisesti alueellisten itsehallintoviranomaisten toiminnaksi (Riepula 2003). Etenkin läntisen Euroopan vallitsevana mallina on, että maakunnalla, läänillä tai alueella on jonkinlainen asukkaiden vaalissa antamaan valtuutukseen perustuva hallinto. Kansainvälisessä kehityksessä Suomen nykyinen aluehallintomalli ei siten edusta yleistä toimintamallia, vaikka ei olekaan täysin poikkeava. (Haveri 1997: 26.) Kansanvaltaisuuteen perustuva Kainuun hallintokokeilu liittyy siis suoraan eurooppalaiseen demokraattiseen kehitykseen. Valtiosihteeri Antti Mykkänen lausui Kainuun hallintokokeilun seurantaseminaarissa 28.2.2006 seuraavasti: "Kun osin muualla Suomessa vöhyilläään ja seutu-istutaan, on Kainuussa hypäty tälle vuosituhannele eurooppalaisen aluehallintomallin mukaan" (Sisäasiainministeriö 2006b). Mykkäsen mielestä Suomen alueiden omaa valtaa päättää asioistaan olisi lisättävä eurooppalaisen historian ja kehityksen mukaisesti: "Suomi ei pitkään voi olla alueellisen kansanvallattomuuden saareke yhdessä Albanian kanssa" (Kunnallissalan kehittämissäätiö 2007).

Markku Kauppinen (2003) taas on kuitenkin arvioinut Kainuun maakuntahallinnon luonteen poikkeavan monista eurooppalaisista aluehallintojärjestelmistä, sillä hallintokokeilun toimivalta muotoutuu edelleen itsenäisinä pysyvien kuntien maakunnalle antamista tai jo maakuntatasolla olleista tehtävistä. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan tehtäviä tulee siirtää ylhäältä alaspäin ja siten myös keskustasolta aluetasolle. Kokeilun myötä Kainuulle ei ole kuitenkaan siirretty juurikaan tehtäviä ja niihin liittyviä resursseja keskushallinnolta. Kauppinen mukaan Kainuun hallintokokeilun on myös arvioitu muistuttavan jopa enemmän *kuntaliitosta* kuin varsinaista maakuntahallintoa, koska sillä ei ole verotusoikeutta tai lainsäädäntövaltaa kuten esimerkiksi Ahvenanmaalla, Saksassa, Itävallassa, Espanjassa, Belgiassa ja Italiassa olevilla itsehallintoalueilla. (Kauppinen 2003.)

## 4. TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄT

### 4.1. Tutkimusstrategia, tavoite ja tarkoitus

Tämän pro gradu-tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on selvittää päättäjien vaikuttamiskokemuksia maakuntahallintokokeilussa sekä heidän näkemyksiään hallintokokeilun etenemisestä kainuulaisille päättäjille suunnatun kyselyn avulla. Kyselyn antamien tietojen avulla pyritään myös muodostamaan kainuulaisen keskivertopäättäjän profiili. Lisäksi tavoitteena on kuvailla, kuinka Kainuun maakuntahallintokokeilu asemoituu suomalaiseen hallintojärjestelmään ja eurooppalaisiin aluehallintomalleihin.

Tutkimus on luonteeltaan *monistrateginen tapaustutkimus*. Tutkimuksessa on käytetty siten iteratiivisesti eli vuorotellen *kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä*. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 28, 30.) Maakuntahallituksen teemahaastattelusta syntyneitä aineistoa on käytetty kunta- ja maakuntapäättäjien näkemyksiä kartoittavan, standardoidun kyselyn valmistelemiseksi. Kyselyn tuloksia taas on analysoitu sekä tilastollisesti että aineistolähtöisen analyysin avulla. Lisäksi hallintokokeilun suomalaisen ja eurooppalaisen asemoitumisen kartoittamiseksi on tutkittu asiakirjoja ja muuta kirjallista materiaalia.

*Kvalitatiivisen tutkimuksen* lähtökohtana on teorian ja hypoteesien testaamisen sijaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. Tutkija pyrkii induktiivista analyysia käyttämällä paljastamaan odottamattomia seikkoja tutkittavasta ilmiöstä. Kvalitatiivinen tutkimus tuo esille tutkittavien havaintoja ja antaa mahdollisuuksia huomioda heidän menneisyyteensä ja kehitykseensä liittyviä tekijöitä. Metodeina voivat olla esimerkiksi teema- ja ryhmähaastattelut, osallistuva havainnointi sekä erilaisten dokumenttien ja tekstien diskursiiviset analyysit. (Emt. 27; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004: 155.)

*Kvantitatiivisessa tutkimuksessa* keskeistä on kerättävän aineiston soveltuminen määrälliseen mittaamiseen; aineiston keruun jälkeen muuttujat muodostetaan

taulukoihin ja aineisto saatetaan tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Tutkimuksen päätelmät tehdään havaintoaineiston tilastolliseen analysointiin perustuen, esimerkiksi kuvailemalla tuloksia prosenttitaulukoiden avulla ja testaamalla tulosten tilastollista merkittävyyttä. (Hirsjärvi ym. 2004: 131.) Maakuntahallinnon ja siihen keskeisesti kuuluvien päättäjien näkökulman tutkimiseen ei ole ollut käytössä teoreettista mallia, joten tulen tekemään tutkimuksessa aineistolähtöistä sekä tilastollista analyysia ja rakennan johtopäätökset sekä mahdollisen teorian empiriasta käsin.

*Tapaustutkimuksessa* kerätään yksityiskohtaista tietoa yksittäisestä tapauksesta tai toisiinsa suhteessa olevasta muutamasta tapauksesta. Tutkimusstrategian tyypillisiä piirteitä ovat aineiston kerääminen useita metodeja käyttämällä, ilmiöiden kuvailu ja yksittäistapauksen tutkiminen yhteydessä ympäristöönsä. (Emt. 125–126.) Tämän tutkimuksen tapauskohteena on Kainuun maakuntahallintokokeilu paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta sekä suhteessa kansallisiin ja eurooppalaisiin aluehallintomalleihin.

Oma roolini suhteessa tutkimuskohteeseen on se, että toimin tutkimusalueella sijaitsevan Paltamon kunnan kunnanvaltuuston jäsenenä ja olen siis myös yksi tutkimuskyselyyn osallistuvista henkilöistä. Lisäksi olen tällä hetkellä Kainuun maakunta-kuntayhtymän koulutuslautakunnan varajäsen, mikä on tuonut oman näkökulmansa henkilökohtaisiini vastauksiini maakuntahallintokokeilua koskien.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tutkimuksessa on piirteitä toimintatutkimuksesta, jossa olennaista on tutkijan ja tutkittavien yhteinen osallistuminen. Kyseessä ei ole kuitenkaan toimintatutkimus, koska en työskentele tutkijana tutkittavassa käytännössä, enkä vaikuta kunnanvaltuutettuna tai kuntayhtymän koulutuslautakunnan varajäsenenä keskeisesti maakuntahallintokokeilun kehittymiseen. (Kuula 1999: 208, 218.) Osallistumiseni tutkittavan kohteen toimintaan vaikuttaa kuitenkin siihen, että tutkimukseni ei voi olla täysin objektiivinen. Tutkimukseni tarkoitus onkin olla lähinnä *kartoittava*, sillä tuloksissa ei pyritä analysoimaan syvällisesti kainuulaisten kunta- ja maakuntavaltuutettujen näkökulmien sekä taustamuuttujien kausaalisuhteita.

Periaatteena on sen sijaan etsiä uusia näkökulmia, selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä ja löytää uusia sekä kehittää mahdollisia hypoteeseja. (Hirsjärvi ym. 2004: 129.)

#### 4.2. Tutkimusaineiston hankinta ja analysointi

Aineistoa paikallisten päättäjien näkökulmasta hallintokokeiluun saatiin maakuntahallitukselle tehdystä haastattelusta (liite 1) sekä kaikille Kainuun maakuntavaltuuston ja kunnanvaltuustojen jäsenille tehtävän kyselyn (liite 2) avulla. Kyselyn teemat ja sisältömateriaali muotoutuivat pitkälti maakuntahallitukselle tehdyn ryhmähaastattelun pohjalta.

Haastatteluun valittiin maakuntahallituksen jäseniä, eli henkilöitä, joilla oletettiin olevan luottamushenkilöistä eniten maakuntahallintokokeiluun liittyviä kokemuksia ja siten myös selkeitä näkemyksiä hallintokokeilusta ja sen päätöksenteosta. Haastatteluvastauksien pohjalta tarkentui kyselyn teemat sekä osa kyselyn väitteiksi muotoilluista kysymyksistä. Kysymyksistä osa johdettiin myös hallintokokeilun virallisista tavoitteista (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2006), hallintokokeilua koskevasta uutisoinnista, mielipidekirjoituksista ja keskusteluistani kainuulaisten päättäjien, viranhaltijoiden sekä kuntalaisten kanssa. Tutkimuksen pääaineiston keräämiseksi kyselyn vastaajiksi valittiin sekä maakuntavaltuuston että kunnanvaltuustojen jäsenet, koska tutkimukseen haluttiin koota laaja kokonaiskuva kainuulaisista vaaleilla valituista luottamushenkilöistä ja heidän näkemyksistään hallintokokeilua koskien. Aikaisemmin erityisesti kunnanvaltuutettujen näkemyksiä hallintokokeilusta on tutkittu vain pienen otoksen kautta. Samaan aikaan ja samoilla teemoilla sekä kysymyksillä tehty kysely myös maakuntavaltuutetuille mahdollisti myös näiden kahden luottamushenkilöryhmän näkemysvertailun.

Vastaajien taustatietojen runsas hankkiminen oli tietoinen valinta. Tarkoituksena oli tuoda esiin lisätietoa kainuulaisten päättäjien näkökulman lisäksi heidän yleisestä profiilistaan ja taustoistaan. Vaikka kyselyyn vastaajilta tiedusteltiin useita taustamuuttujia, jo heille osoitetussa kyselyn saatekirjeessä kerrottiin, että taustatietoja

ei tuoda tuloksissa esille niin, että vastaajia pystyttäisiin tunnistamaan niiden perusteella.

Laadullisen aineiston käsittely on keskeisiltä osiltaan sekä analyysia että synteesiä. Analyysissa eritellään kokonaisuutta osiin, luokitellaan aineistoa ja yhdistellään luokkia. Synteesissä pyritään luomaan jälleen kokonaisuutta ilmiöstä, tulkitsemaan sitä ja esittämään se uudessa näkökulmassa hahmottaen teoreettisesti uudelleen. Aineiston vaiheet etenevät aineiston kuvauksesta koodaukseen ja yhteyksien havainnoinnista raportointiin. (Hirsjärvi ym. 2000: 143–144.)

#### 4.3. Tutkimuksessa käytettävät menetelmät

Ennen varsinaisen tutkimuskyselyn tekoa tutustuin aihealueeseen eli tein eksploratiivisen *teemahaastattelun* maakuntahallitukselle. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto, jossa aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa, mutta haastattelussa ei käytetä tarkkoja kysymyksiä ja järjestystä (Hirsjärvi ym. 2004: 197). Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelumenetelmä pohjautuu Mertonin, Fiskin ja Kendallin kohdennetun haastattelun (the focused interview) menetelmään. Sen ominaispiirteisiin kuuluu ensinnäkin, että haastateltavat ovat kokeneet tietyn tilanteen. Toiseksi tutkija on alustavasti selvittänyt tutkittavan ilmiön rakenteita ja muuta kokonaisuutta, joista hän on muodostanut tiettyjä oletuksia. Analyysin perusteella tutkija kehittää haastattelurungon, jonka avulla haastattelu suunnataan tutkittavien henkilöiden subjektiivisiin kokemuksiin tutkijan ennalta analysoimiin tilanteisiin. (Hirsjärvi ym. 2000: 47, lainaus teoksesta Merton, Fiske & Kendall 1956: 3–4.)

Haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna. Ryhmähaastattelua voidaan pitää keskusteluna, jossa osanottajat tuottavat monipuolista tietoa tutkittavasta ilmiöstä. Ryhmähaastattelussa haastattelija toimii puheenjohtajana avaten keskustelun valituista teemoista (liite 1), käyttäen tarvittaessa lisäkysymyksiä ja huolehtien kaikkien osanottajien mahdollisuudesta tuoda näkökulmansa esiin. (Hirsjärvi ym. 2000: 35,61.)



Tutkimuksen pääaineisto koottiin Kainuun maakuntavaltuutetuille ja kunnanvaltuutetuille osoitetun kyselyn avulla. Kysely toteutettiin *posti- ja verkkokyselynä*, jossa lomake lähetettiin sähköpostin ja postin kautta tutkittaville heidän täytettäväkseen, jonka jälkeen he palauttivat vastaukset Internetin tai postin välityksellä takaisin tutkijalle. Menettelyn etuna ovat laajan tutkimusaineiston kerääminen nopeasti, taloudellisesti ja vaivattomasti. Aineisto voidaan käsitellä lyhyessä ajassa tallennettuun muotoon ja analysoida tietokoneen avulla. Menetelmän heikkoutena on kuitenkin se, että kato eli vastaamattomuus voi nousta suureksi. Useimmiten tutkija joutuukin muistuttamaan vastaamatta jääneitä kyselystä. (Hirsjärvi ym. 2004: 184–185.)

#### 4.4. Tutkimuksen toteutus

Maakuntahallituksen haastattelusta sovittiin maakuntahallituksen puheenjohtajana toimivan maakuntajohtaja Hannu Leskisen ja Kainuun maakunta-kuntayhtymän hallintojohtaja Kalevi Yliniemen kanssa sanallisesti tammikuun 2007 aikana. Hallintojohtajan kanssa sovittiin maakunta-kuntayhtymän tukevan tutkimuksen tekoa kustantamalla kyselyn ja etukäteen maksettujen vastauskuorien lähettämisen postissa niille maakunnan ja kuntien valtuutetuille, joilla ei ole sähköpostia käytössään.

Maakuntahallituksen haastattelu toteutettiin 5.2.2007 maakuntahallituksen kokouksen yhteydessä Kajaanissa aikuiskoulutuskeskus Edukain tiloissa. Ryhmähaastattelussa oli paikalla maakuntahallituksen 12:stä jäsenestä 10, mukaan lukien maakuntajohtaja sekä Vaalan edustaja. Haastatelluista kuusi oli keskustan edustajia ja Vasemmistoliiton, SDP:n sekä kokoomuksen edustajia oli yksi kutakin. Maakuntajohtaja ei edusta mitään puoluetta maakuntahallituksessa.

Maakuntahallitus kävi ryhmäkeskustelun tutkimuksen teemoista laatimieni kysymysten (liite 1) avulla toimiessani keskustelun puheenjohtajana. Haastattelu kesti 45 minuuttia ja nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella. Haastattelu nauhoitettiin ja purku tapahtui Minidisc- soittimella, joka oli lainassa kajaanilaisesta paikallisradiosta. Haastattelumateriaalia kertyi kahdeksan sivua. Koska kyseessä ei ollut tekstianalyysin

tuottaminen, vaan aineiston analysointi tapahtui tematisoiden, haastattelua ei purettu erillisiä äännähdyksiä ja taukoja huomioiden (Karisto & Seppälä 2004: 46). Tämän vuoksi suorat haastattelulainaukset on tässä työssä erotettu kursiivilla ja sitaateilla, mutta taukoja ja äännähdyksiä ei ole merkitty.

Ennen lopullisen kyselyn valmistumista ja lähettämistä maakuntavaltuuston sekä kunnanvaltuustojen jäsenille, pyysin ja sain kommentteja kyselyn kysymyksistä hallintojohtaja Yliniemeltä. Kyselyn testasivat yksi poliittisesti sitoutunut kunnanvaltuutettu ja yksi poliittisesti sitoutumaton maakuntavaltuutettu, jotta kyselyn toimivuuden arviointiin saataisiin monipuolinen näkökulma molemmista vastaajaryhmistä. Kyselyn testaamisen avulla etsittiin tutkimusideoita, tietoa aineistokeruuprosessista, kyselylomakkeen heikkouksista sekä mahdollisista tulosanalyysiin liittyvistä seikoista (Jyrinki 1977: 114). Muutosten jälkeen kysely valmisteltiin samansisältöisenä sekä Internetiin Vaasan yliopiston oppimiskeskuksen luomalla *E-lomake*-ohjelmalla että paperiversiona niitä varten, joille ei ollut sähköpostiosoitetta tiedossa ja siten todennäköisesti myöskään mahdollisuutta vastata Internetissä olevaan kyselyyn.

Kyselyn (liite 2) alussa oli taustatieto-osio, jossa kysyttiin vastaajien sukupuolta, ikää, koulutusta, ammattia, työnantajaa, kotikuntaa ja puolue- tai valtuustoryhmää. Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin, ovatko he kunnanvaltuuston vai maakuntavaltuuston jäseniä tai molempia sekä kuinka monetta vaalikautta he toimivat valtuutettuna. Jokaisessa taustatietokysymyksessä oli valmiit vastausvaihtoehdot. Internetissä olevaan kyselylomakkeeseen oli kaikkien taustatietojen vastausvaihtoehtojen valinta asetettu pakolliseksi toiminnoksi ennen teemakysymyksiin pääsemistä, jotta vastaajien taustatiedoista saataisiin mahdollisimman kattava aineisto. Postitse välitetyissä paperilomakkeissa tällaista mahdollisuutta ei luonnollisesti ollut. Varsinaisiin teemakysymyksiin kuului neljä kysymysosiota, joiden vastausasteikko oli viisiportainen. Kahdessa ensimmäisessä osiossa selvitettiin kysymysväitteiden muotoon kirjoitettuihin asioihin vastaajien odotuksia Kainuun hallintokokeilun alkaessa sekä mielipidettä niiden täyttymisestä hallintokokeilun aikana. Kolmas teemakysymysosio sisälsi kysymyksiä Kainuun maakunta-kuntayhtymän

päätöksenteosta ja neljäs osa erinäisiä väitteitä koko hallintokokeilusta ja sen suhteesta Kainuuseen sekä paikallisiin päätöksentekijöihin. Vastaajilla oli myös halutessaan mahdollisuus lisäkommenttien antamiseen vastausten tarkentamiseksi jokaisen teemakysymysosion lopussa.

Ennen kyselyn lähettämistä pyysin kunnanvaltuutettujen yhteystiedot sähköpostilla kunnista ja kerroin samalla etukäteen toiveestani välittää tuleva kysely ja myös mahdollinen karhukirje sähköpostilla kyseenomaisten kuntien valtuutetuille. Ainoastaan Vaalasta kieltäydyttiin antamasta kenenkään sähköpostiosoitetietoja, joiden sijaan sain kaikkien valtuutettujen katuosoitteet kyselyn lähettämistä varten. Lähetin Internetissä sijaitsevaan kyselyyn johdattavat sähköpostiviestit 30.5.2007 kuntiin (liite 3) ja Kainuun maakunta-kuntayhtymään (liite 4), joista viestit toimitettiin yhteensä 243 valtuutetulle sähköpostilla. 82 valtuutetulle postitin kyselyn saatekirjeen sisältävänä kuusisivuisena paperilomakkeena (liite 2) jo edellisenä päivänä eli 29.5. maakunta- kuntayhtymästä. Kuori sisälsi myös vastauskuoren, jonka postimaksu oli etukäteen maksettu ja johon oli merkitty valmiiksi vastausosoite eli kotiosoitteeni. Kysely lähetettiin myös Vaalan kunnanvaltuutetuille ja heihin kuuluville kahdelle maakuntavaltuutetulle, vaikka Vaala onkin vain osin mukana maakunta-kuntayhtymän päätöksenteossa. Näin saataisiin kattava tutkimus koko Kainuun alueen valtuutetuista ja samalla kuitenkin hallintokokeilua osin sivusta seuraavan osapuolen näkökulmaa mukaan.

Maakuntavaltuutetuista kaikki saivat kyselyn sähköpostin kautta. Kaikki Vaalan kunnanvaltuutetut saivat kyselyn kirjeitse ja muiden kuntien valtuutetut joko postitse tai sähköpostilla riippuen siitä, olivatko he ilmoittaneet sähköpostiosoitetta kuntien yhteystietoihin. Kolme kunnanvaltuutettua, joille kysely oli toimitettu sähköpostin välityksellä, eivät pystyneet vastaamaan internetissä olevaan kyselyyn kyseisillä vastaajilla olleiden teknisten tai ajankäytöllisten ongelmien vuoksi. Toimitinkin kyselylomakkeen heidän pyynnöstään heille paperiversiona, joita lähetettiin siis lopulta 85 kappaletta. Koska samoja henkilöitä toimii sekä maakuntakuntavaltuuston että kunnanvaltuuston jäsenenä, sama kysely tuli osalle tästä joukosta kaksi kertaa. Maakuntavaltuutettuja ohjeistettiin kuitenkin vastaamaan kyselyyn vain kerran, vaikka he saisivat useamman kyselylomakkeen.

Vastaukset kyselyyn pyydettiin toimittamaan 13.6. mennessä, jolloin kyselyjä oli palautunut postitse 27 kappaletta ja E-lomake-ohjelmaan 59 kappaletta, eli yhteensä 86 kappaletta. Lähetin 14.6. sähköpostilla maakunta-kuntayhtymään ja kuntiin valtuutetuille välitettäväksi muistutuskirjeen (liite 5), jossa lopulliseksi viimeiseksi palautuspäiväksi ilmoitettiin kesäkuun 21. päivä. Keskustelin lisäksi 11.–15.6. välisenä aikana useimpien kuntien valtuustojen tai valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa pyytäen heitä muistuttamaan valtuustoja ennen viimeistä palautuspäivää olevissa mahdollisissa kokouksissaan kyselyn palauttamisesta. Paltamon osalta muistutin kyselystä henkilökohtaisesti kunnanvaltuuston kokouksessa 20.6. Karhuamisen jälkeen kyselyjä palautui postitse kahdeksan ja internetiin 40 kappaletta, joten yhteensä kyselyyn vastasi yhteensä 134 valtuutettua. Heistä yksi täytti taustatietokysymykset, mutta jätti tuntemattomasta syystä vastaamatta kyselyn teemaosioden kysymyksiin. Yksittäisiin kysymyksiin saatujen vastausten lukumäärä vaihtelee siten 126–133:n välillä. Vastausten kokonaismäärä (n) ilmoitetaan erikseen kyselytulosten yhteydessä.

Koska kyselyjä lähetettiin lopulta 325 kappaletta maakuntavalvuuston ja kunnanvaltuustojen jäsenille, vastausprosentiksi palautetuille kyselyille tuli näin ollen sähköpostin osalta 41,3 % ja postikyselyissä 41,2 %. Koska kyseisissä toimielimissä toimii kuitenkin samoja henkilöitä, *kyselyn kohdejoukkoon kuuluu ainoastaan 290 eri henkilöä*: 284 kunnanvaltuuston jäsentä ja kuusi maakuntavalvuuston jäsentä, jotka eivät ole kunnanvaltuuston jäseniä. *Todellinen vastausprosentti on näin ollen 46,2 %*. Taulukko 1 esittää kohdejoukon ja vastaajien kuntakohtaisen jakautumisen. Koska kunnanvaltuustoihin kuulumattomista maakuntavalvuutetuista vastasi vain kaksi henkilöä, vastaajien jakautumista ei esitetä tätä tarkemmin, jotta yksittäiset henkilöt eivät olisi tunnistettavissa.

Taulukko 1. Kainuun kunnanvaltuutettujen ja kunnanvaltuustoihin kuulumattomien maakuntavaltuutettujen lukumäärä sekä kyselyyn vastanneiden osuus kunnittain.

	Valtuutettuja			Vastaajia	Vastaajia valtuutetuista, %
	Kunta	Vain maakunta	Yhteensä		
Hyrynsalmi	21		21	5	23,8
Kajaani	72	3	75	39	52,0
Kuhmo	35	1	36	19	52,8
Paltamo	27		27	13	48,1
Puolanka	21	1	22	7	31,8
Ristijärvi	17		17	13	76,5
Sotkamo	35	1	36	11	30,6
Suomussalmi	35		35	18	51,4
Vaala	21		21	9	42,9
<b>Yhteensä</b>	<b>284</b>	<b>6</b>	<b>290</b>	<b>134</b>	<b>46,2</b>

Koska kuulun itse tutkimuksen kohdejoukkoon ja tunnen henkilökohtaisesti osan sen muista jäsenistä, uskon tämän vaikuttaneen myös jonkin verran heikentävästi vastausten määrään vastaajien otaksuman tunnistamismahdollisuuden vuoksi. Kyselyssä kysyttyjen taustamuuttujien suuren määrän vuoksi oletukset mahdollisuudesta tunnistaa yksittäinen vastaaja kasvavat, minkä vuoksi vastaajien määrä luultavasti pienentyi myös hieman. Olin odottanut myös enemmän vastauksia erityisesti internetissä olevaan kyselyyn sen helppokäyttöisyyden vuoksi. Kyselyjä lähti sähköpostilla keskimäärin 70,1 %:lle valtuutetuista ja Kajaanin kaupunginvaltuustosta jopa 93,1 %:lle. Sotkamolaisille kyselyn pystyi välittämään sähköisesti kuitenkin vain 54,3 %:lle kunnanvaltuutetuista. Ilmeisestikin tästä johtuen sotkamolaisten vastaajien osuus heidän valtuutetuistaan koko kyselyssä oli vain 30,6 %. Tästä pienemmäksi vastaajien joukko jäi vielä kuitenkin Hyrynsalmella (23,8 %). Vastausten kokonaismäärään saattoikin vaikuttaa se, että omista sähköpostiosoitteista huolimatta kainuulaiset valtuutetut käyttivät vielä suhteellisen vähän sähköpostiaan ja internetiä luottamustehtäviinsä liittyvään yhteydenpitoon. Tämän voi otaksua johtuvan myös pääasiassa vanhempiin ikäluokkiin kuuluvien valtuutettujen vähäisemmästä tietotekniikan käytöstä.

Vastausten määrään saattoi vaikuttaa osaltaan myös kyselyn suorittamisajankohta: vastauksia pyydettiin lähettämään kesäkuussa ja lopulta hieman ennen juhannusta, jolloin vastaajien kiireinen aika ennen kesälomille siirtymistä on voinut helposti jättää vastaamisen muiden tehtävien alle. Koko vastaajajoukosta erottui aktiivisena joukkona kuitenkin ristijärveläiset valtuutetut, joista jopa 77 % vastasi kyselyyn. Tähän vaikutti todennäköisesti kyselyn aikoihin olleet kunnan pyrkimykset estää maakunnan suunnittelema lääkärinvastaanoton lopettaminen Ristijärvellä. Myös Vuolijoelle suunnitellut samankaltaiset toimenpiteet ja siellä tapahtunut liikehdintä olivat erityisesti esillä kyselyn ajankohtana (Marin & Kammonen 2007). Kajaaniin vuoden 2007 alusta yhdistetyn Vuolijoen kunnan valtuutetut ovatkin yhdistetyn kaupunginvaltuuston vastaajina voineet vaikuttaa positiivisesti myös Kajaanin vastausprosenttiin (52 %).

Analyysivaiheessa viisiportaisen vastausasteikon (1= täysin samaa mieltä, 2= melko samaa mieltä, 3= neutraali/ ei mielipidettä, 4= melko eri mieltä ja 5= täysin eri mieltä) luokat yhdisteltiin tulosten analysointia varten *samaa mieltä* ja *eri mieltä* olleiden ryhmiin, joiden lisäksi vaihtoehdon "*neutraali/ ei mielipidettä*" vastaukset jätettiin omaksi osuudekseen. Tutkimusaineisto analysoitiin Microsoft Excel- ja SPSS-ohjelmilla. Aineistosta laskettiin suorat jakaumat ja kaikkia taustamuuttujia käyttäen tehtiin ristiintaulukoinnit. Useimpia taustamuuttujia käytettäessä havaittiin eri ryhmien välillä selviä eroja, joista mielenkiintoisimmat esitellään tässä tutkimusraportissa.

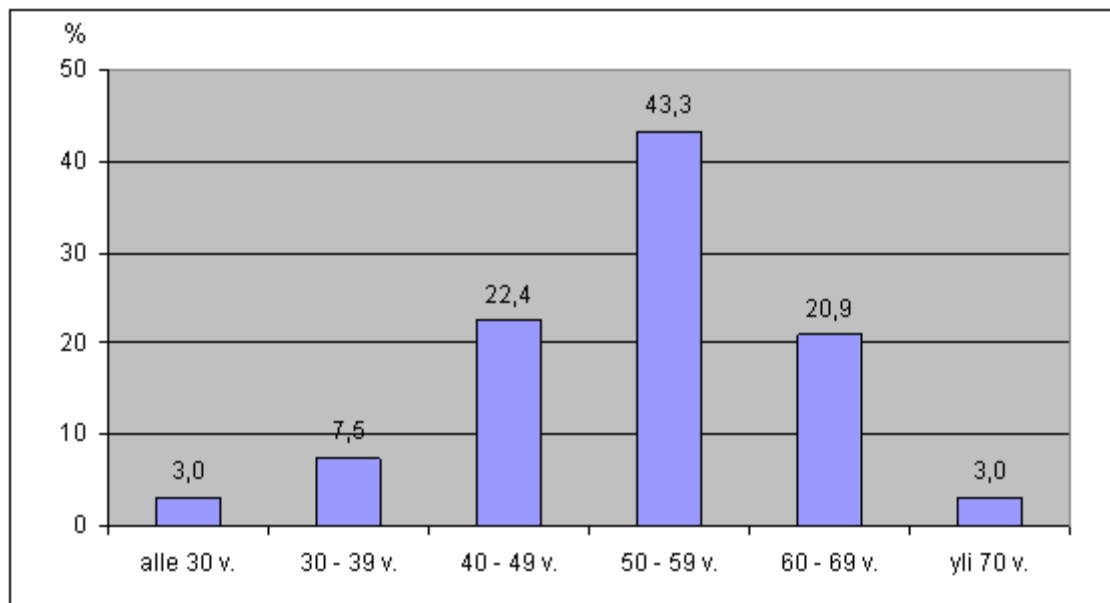
## 5. MAAKUNTAHALLINTOKOKEILU PÄÄTTÄJIEN NÄKÖKULMASTA

### 5.1. Vastaajien taustatiedot

Kainuun maakuntavaltuuston ja kuntien valtuustojen jäsenille osoitetun kyselyn tarkoituksena oli tuoda esille heidän vaikuttamiskokemuksiaan Kainuun maakuntahallintokokeilusta sekä näkemyksiä sen etenemisestä suhteessa odotuksiin. Toissijaisena tavoitteena oli myös muodostaa kainuulaisen keskivertopäättäjien profiili. Päättäjiltä kyselyssä tiedusteltujen taustaominaisuuksien avulla voitiin siten myös valaista vaaleilla valittujen kainuulaisten päätöksentekijöiden kokonaiskuvaa.

Kainuulaisten valtuutettujen *sukupuolijakauma* vastaa pitkälti valtakunnallista keskiarvoa: vuonna 2004 valituista Suomen kunnanvaltuutetuista 36,4 % on naisia, kun Kainuun kunnanvaltuustoissa ja maakuntavaltuustossa toimivia naisia on 35,5 % (Tilastokeskus 2007a; Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007g). Naiset olivat kuitenkin vastanneet kyselyyn suhteellisesti aktiivisemmin kuin miehet, sillä naisia vastaajista oli 42,5 % ja miehiä 57,5 %.

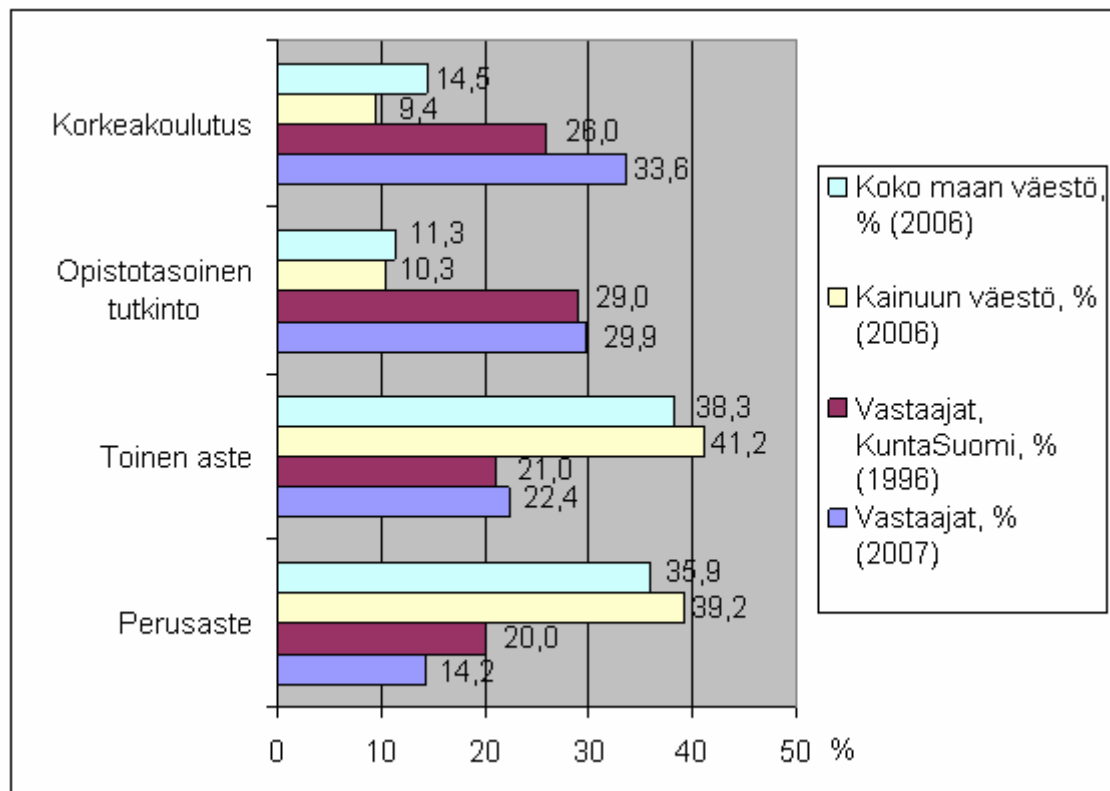
Vastaajien *ikä* kysyttiin 10 vuoden luokkavälein tarjotuilla vaihtoehtoilta. Vastaajien ikärakenne on esitetty kuviossa 2. Vastaajien ikäryhmistä ylivoimaisesti suurin oli 50–59-vuotiaat (43,3 %). Kainuulaisista kuitenkin vain 20,4 % on 50–59-vuotiaita, joten kyseinen päättäjäikäluokka on reilusti yliedustettu (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2007j). Valtakunnallisen VILU-kyselyn 44–54-vuotiaiden kunnanvaltuutettujen ikäryhmässä oli 43 % vastaajista (Pikkala 1997: 13).



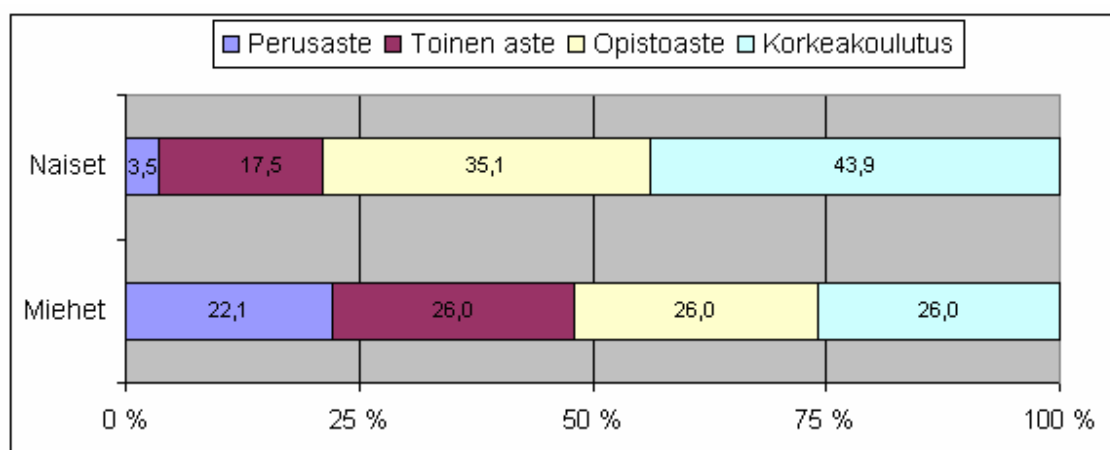
Kuvio 2. Vastaajien suhteellinen ikäjakauma, %.

Kyselyyn vastanneiden valtuutettujen *koulutustaustan* suurin yksittäinen ryhmä olivat opistotasoisien tutkinnon suorittaneet (29,9 %), kuten myös VILU- kyselyyn vastanneista (29 %). Yhdisteltäessä luokkia koulutusasteittaista vertailua ja vastausten analysointia varten, nähdään kuviosta 3 kuitenkin, että korkeakoulutuksen saaneiden osuus kyselyyn vastanneista päättäjistä on sekä Kainuussa että koko maassa merkittävästi suurempi kuin valtuutettujen edustamissa kuntalaisissa. Vastanneiden naisten koulutustaso on myös huomattavasti korkeampi kuin vastanneiden miesten. Kuten kuvio 4 osoittaa, naisvastaajista lähes puolet on korkeakoulutettuja, kun taas miesvastaajista vain noin neljäsosalla on korkeakoulututkinto. Ero on tilastollisesti merkitsevä, joten tuloksen voi päätellä kertovan todellisuudessa myös kainuulaisten valtuutettujen koulutustaustasta. Aineistosta voisi myös päätellä kainuulaisten valtuutettujen koulutustason olevan korkeampi kuin Suomen kunnanvaltuutetuilla yleensä. Kainuulaisten korkeakoulutettujen päättäjien osuus ylikorostuu kuitenkin aineistossa todennäköisesti siksi, että miespäättäjiä enemmän kouluttautuneet naispäättäjät ovat vastanneet kyselyyn suhteellisesti aktiivisemmin.





Kuvio 3. Tutkimuskyselyyn ja KuntaSuomi- kyselyyn vastanneiden valtuutettujen sekä väestön koulutusaste Kainuussa ja koko maassa, % (Pikkala 1997: 25; Tilastokeskus 2007k).

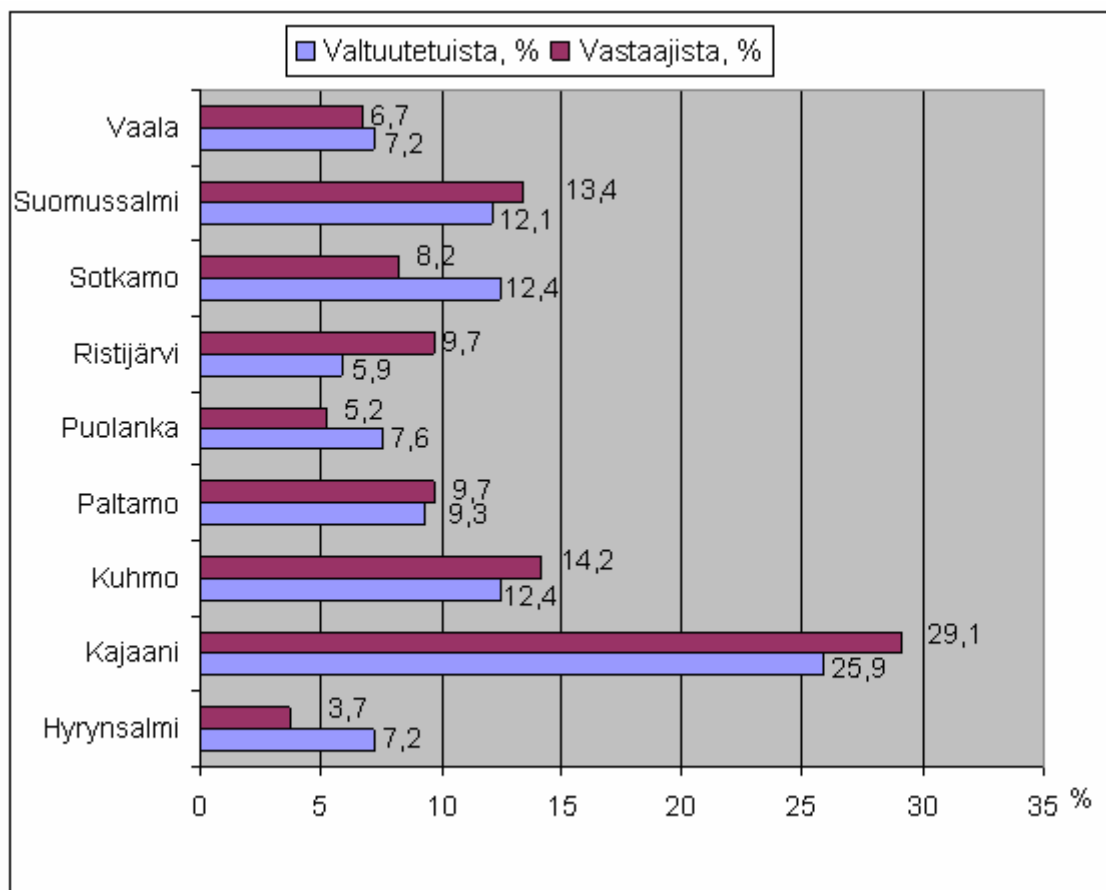


Kuvio 4. Vastaajien koulutusaste sukupuolen mukaan.

Päätoimista *ammattiasemaa* kysyttäessä vastaajista 24,6 % ilmoitti olevansa työntekijöitä, jotka muodostivat suurimman ammattiryhmän. Yksikään vastaajista ei ollut päätoimisesti opiskelija tai hoitamassa kotia tai lapsia, ja myös vain kaksi henkilöä ilmoitti olevansa työttömiä tai lomautettuja. Eläkeläisiä lukuun ottamatta (19,4 %) lähes kaikki vastaajat olivat siis varsin kiinteästi kiinni työelämässä. Luokkia yhdisteltäessä huomataan, että johtavassa asemassa tai ylempiä toimihenkilöjä (26,1 %) ja työelämän ulkopuolella (20,9 %) olevien osuudet ovat lähes samat Kainuussa ja koko maassa. Selkeä ero syntyy kuitenkin siitä, että Kainuun valtuutetuissa on suurimman ammattiasemaryhmää, eli työntekijöitä sekä alempia toimihenkilöitä yli 10 prosenttiyksikköä enemmän (38,1 %) ja yrittäjinä toimivia taas lähes 10 prosenttiyksikköä vähemmän (14,9 %) kuin koko maan valtuutetuissa (Pikkala 1997: 23).

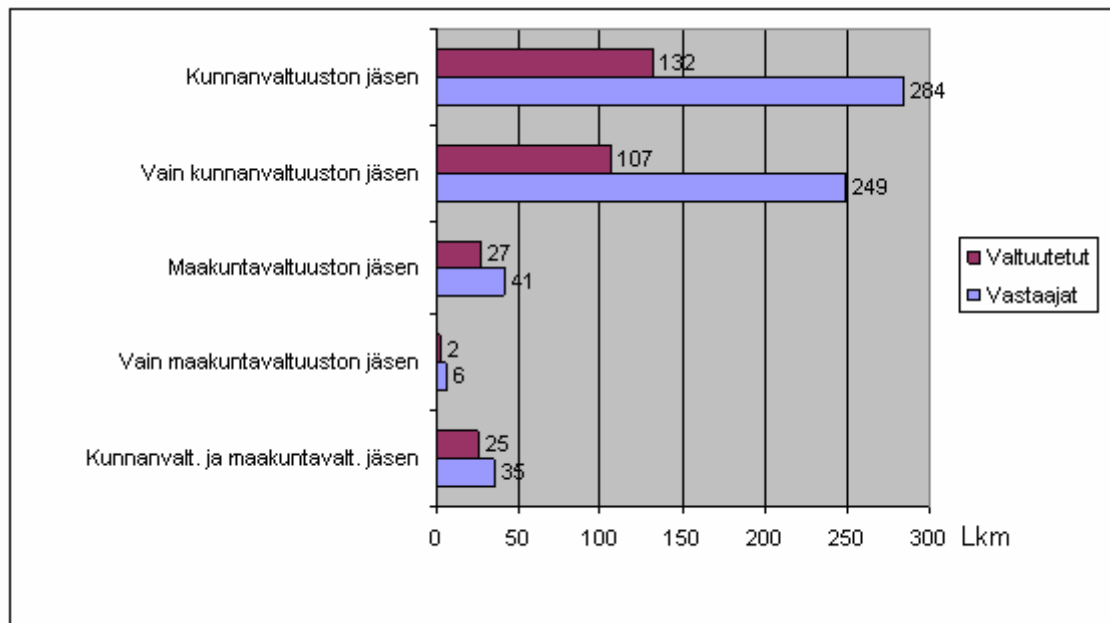
Tiedusteltaessa vastaajilta mahdollista *työnantajaa*, suurimmaksi yksittäiseksi ryhmäksi nousivat työelämän ulkopuolella olevat (20,9 %), joista valtaosa on eläkeläisiä ja kaksi henkilöä ilmoitti olevansa työtön tai lomautettu. Työnantajasektorien kattavammaksi selvittämiseksi muut vastausvaihtoehtoluokat yhdistettiin: julkinen sektori työllisti 42,5 %, yksityinen sektori 29,9 % ja kolmas sektori 6,7 % vastanneista valtuutetuista. Kainuulaisten vastaajien työnantajasektorit noudattelevat koko maan linjaa sillä poikkeuksella, että yksityinen sektori toimii työnantajana noin 10 prosenttiyksikköä suuremmalle osuudelle koko maan valtuutetuista kainuulaisiin vastaajiin verrattuna.

Tarkasteltaessa vastaajien *kotikuntia* suhteessa valtuutettujen kotikuntiin kuviosta 5, huomataan, että vastaajien jakauma vastaa suhteellisen hyvin valtuutettujen jakautumista kunnittain. Kajaanista ja Ristijärveltä olevien vastaajien osuus kuitenkin korostuu hieman, kun taas Hyrynsalmen ja Sotkamon vastaajien osuus jää selvästi pienemmäksi heidän todellisesta osuudestaan Kainuun valtuutetuista. Kajaanilaiset valtuutetut muodostavat vastaajista lähes kolmasosan.



Kuvio 5. Maakuntavaltuutettujen ja vain kunnanvaltuustossa toimivien valtuutettujen suhteellinen jakauma sekä kyselyyn vastanneiden suhteellinen jakauma kunnittain, %.

Vastaajilta kysyttiin heidän *luottamustehtäviään* koskien, ovatko he kunnanvaltuuston vai maakuntavaltuuston jäseniä vai mahdollisesti molemmissa. Valtuutettujen ja vastaajien jakautuminen luottamustehtävien osalta selviää kuviosta 6. Kyselyyn vastasivat aktiivisimmin sekä maakuntavaltuuston että kunnanvaltuuston jäseninä toimivat valtuutetut (71,4 %). Vain kunnanvaltuustoon kuuluvista jäsenistä vastasi taas ainoastaan 43,0 %.



Kuvio 6. Kunnanvaltuustossa, maakuntavaltuustossa tai molemmissa toimivien valtuutettujen ja vastaajien lukumäärät.

Kuten taulukko 2 osoittaa, vastaajat jakautuivat *puolue- ja valtuustoryhmien* perusteella selvästi: Kainuun kunnanvaltuustoissa ja maakuntavaltuustossa selvästi suurinta poliittista ryhmää eli keskustaa edustaneiden vastaajien osuus jäi keskustan valtuutettujen osuutta pienemmäksi, samalla kun muut poliittiset ryhmät osallistuivat kyselyyn aktiivisemmin. Maakunnan ja kuntien päätöksenteossa olevien pienempien poliittisten ryhmittymien hieman suurempi halukkuus vastata päätöksentekoa koskevaan kyselyyn onkin ymmärrettävissä vallitsevan valta-asetelman vuoksi. Vastaajien jakautuminen puolue- ja valtuustoryhmien perusteella on kuitenkin hyvin samankaltainen suhteessa koko maakunnan alueella toimivien valtuutettujen joukkoon. Vastaajat, jotka ilmoittivat olevansa sitoutumattomia, mutta toimivat jonkin puolueen ryhmässä, laskettiin tuloksissa kyseisen puolueen valtuutettuihin. Sitoutumattomiksi kyselyssä laskettiin siten puoluepoliittisesti sitoutumattomalla listalla olevat valtuutetut ja vastaajat.

Taulukko 2. Kainuun kunnanvaltuutettujen sekä kunnanvaltuustoihin kuulumattomien maakuntavaltuutettujen ja vastaajien jakautuminen puolueen tai valtuustoryhmän mukaan.

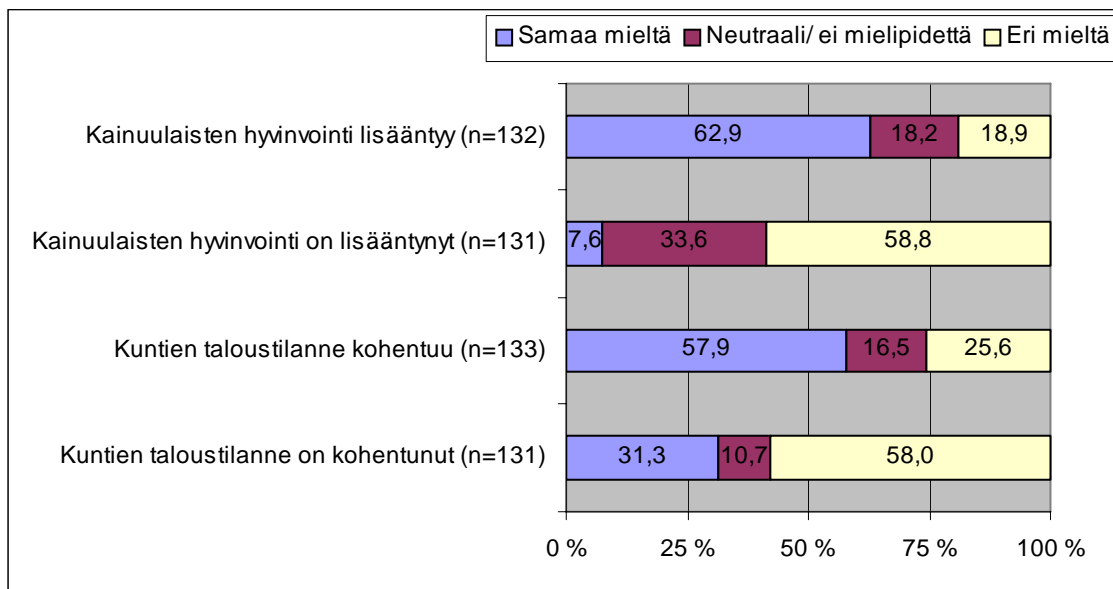
	Valtuutetut				Vastaajat	
	Kunta	Vain maakunta	Yhteensä	%	Hlöä	% vastaajista
Kok	24		24	8,3	13	9,7
KD	6		6	2,1	5	3,7
SDP	29		29	10,0	16	11,9
Kesk	160	5	165	56,9	67	50,0
Vas	57	1	58	20,0	27	20,1
Vihr	2		2	0,7	2	1,5
Muu				0,0		0,0
Sit	6		6	2,1	4	3,0
<b>Yhteensä</b>	<b>284</b>	<b>6</b>	<b>290</b>	<b>100,0</b>	<b>134</b>	<b>100,0</b>

Vastaajilta tiedusteltiin myös, kuinka monta *vaalikautta* he ovat toimineet valtuutettuina. Vaihtoehtoina oli kuusi luokkaa, joista viimeisimmän valitsivat ne, joilla oli menossa kuudes vaalikausi tai enemmän. Suurin ryhmä eli 31,3 % vastanneista toimi ensimmäistä kauttaan valtuutettuna. Seuraavaksi eniten (22,4 %) oli toista vaalikauttaan toimivia. Pienin vastaajaryhmä (9 %) olivat viidettä vaalikautta viettävät valtuutetut. Valtakunnallisen kyselyn perusteella maan valtuutetuista hieman suurempi osuus (38 %) kainuulaisiin vastaajiin verrattuna toimii valtuutettuna ensimmäistä kauttaan (Pikkala 1997: 15). Ensimmäisen kauden valtuutettujen osuuteen vastaajista voi kuitenkin vaikuttaa kyseisen ryhmän aktiivisuus uutena valtuutettuna toimimiseen ja siten myös kyselyihin vastaamiseen liittyen, joten ero koko maan ja Kainuun vastaajamäärien välillä ko. luokassa voi olla todellisuudessa suurempi.

## 5.2. Kainuulaisten päättäjien näkemykset maakuntahallintokokeilusta

### 5.2.1. Päättäjien odotukset hallintokokeilun alkaessa ja niiden toteutuminen hallintokokeilun aikana

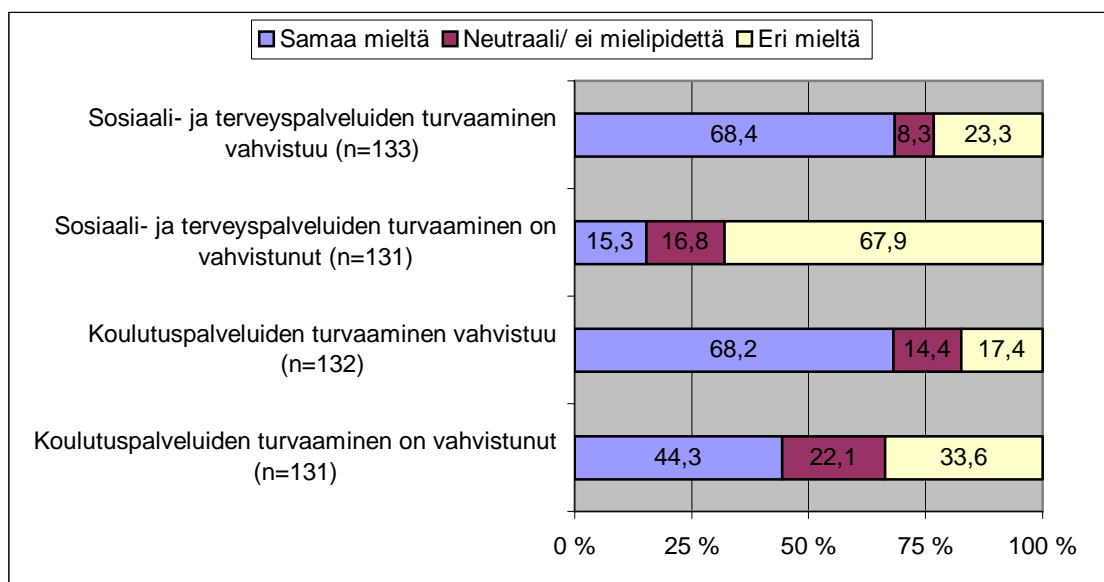
Ensimmäisenä valtuutetuilta kysyttiin, odottivatko ja kokivatko he kainuulaisten hyvinvoinnin lisääntyneen hallintokokeilun aikana. Vastaajista 62,9 % uskoi kainuulaisten hyvinvoinnin lisääntyvän hallintokokeilun myötä. Kuitenkin lähes yhtä monen vastaajan mielestä hyvinvointi ei ollut lopulta lisääntynyt, ja yli kolmasosa oli asiasta epävarma. Kuntien taloustilanteen kohentumista oli odottanut 57,9 % ja lähes saman verran oli vastaajia, jotka katsoivat, että taloustilanne ei ollut kohentunut.



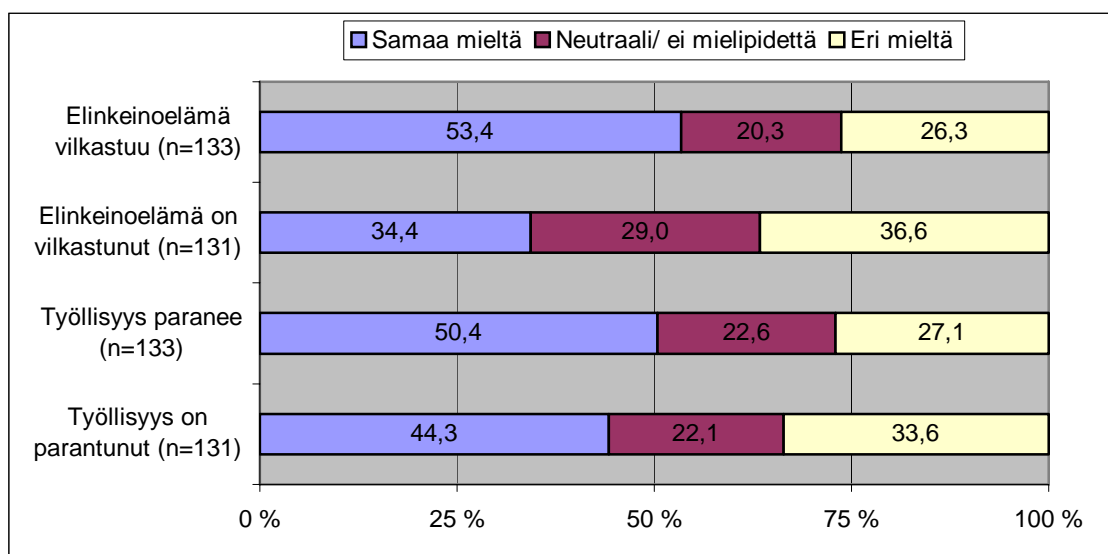
Kuvio 7. Kainuulaisten hyvinvoinnin ja kuntien taloustilanteen kehittyminen.

Odotusten ja kokemusten ero sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisessa oli erityisen selvä: yli 2/3 oli odottanut niiden turvaamisen vahvistumista ja vain 15,3 % vastaajista koki näin tapahtuneen. Koulutuksen osalta odotukset olivat täyttyneet selvästi paremmin, sillä reilu 2/3 oli odottanut myös koulutuspalveluiden turvaamisen

vahvistuvan ja vahvistumista kokeneita olikin enemmän kuin niitä, jotka eivät olleet sitä mieltä. (Kuvio 8.)



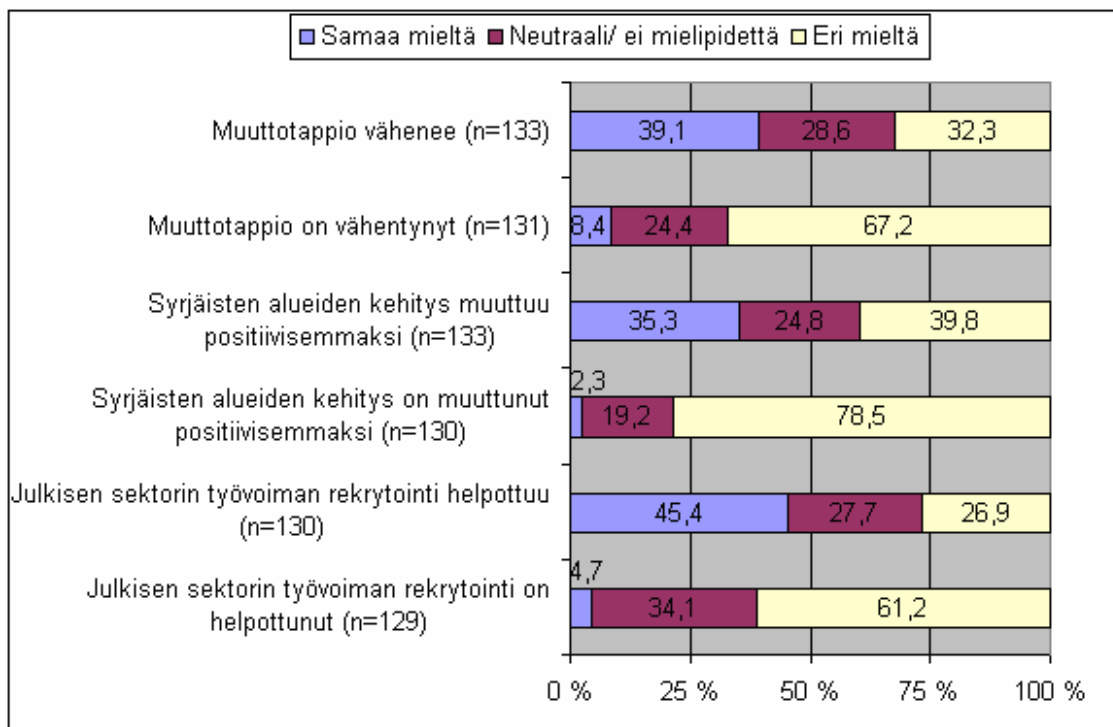
Kuvio 8. Sosiaali- ja terveystalveluiden sekä koulutustalveluiden turvaamisen vahvistaminen.



Kuvio 9. Elinkeinoelämän ja työllisyyden kehittyminen.

Kainuun elinkeinoelämän vilkastumiseen hallintokokeilun myötä oli uskonut yli puolet vastaajista. Kyselynaikaista tilannenäkemyistä kysyttäessä vastaajat jakautuivat kuitenkin melko tasaisesti: kolmasosa koki elinkeinoelämän piristyneen ja kolmasosa taas ei, loppujen ollessa epävarma vastauksestaan. Noin puolet vastaajista oli odottanut myös työllisyyden paranemista ja lähes saman verran koki näin myös tapahtuneen hallintokokeilun aikana. (Kuvio 9.)

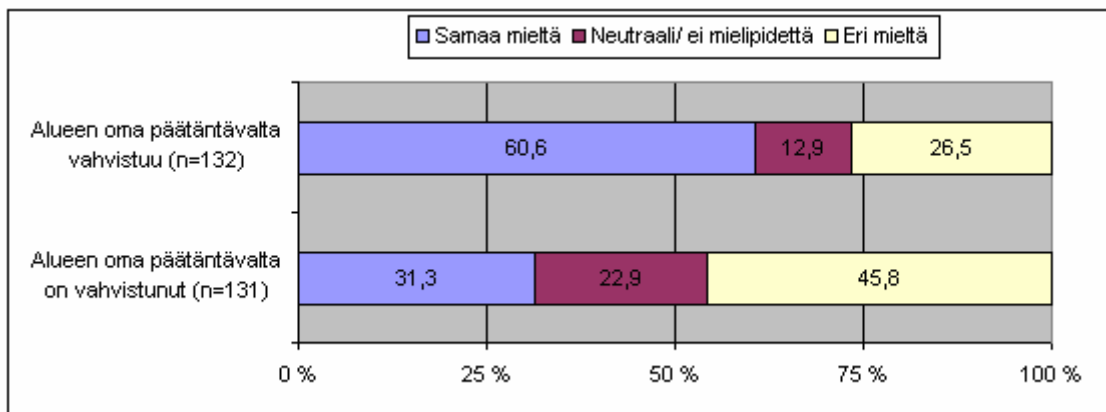
Vastaajat olivat erityisen skeptisiä hallintokokeilun mahdollisista vaikutuksista muuttoliikkeeseen ja syrjäisten alueiden kehitykseen. 39,1 % oli odottanut kuitenkin muuttotappion vähentyvän, mutta vain 8,4 % uskoi vähennystä tapahtuneen. Syrjäisten alueiden kehityksen paranemiseen hallintokokeilun myötä ei ollut uskonut lähes 40 %, ja muutamaa vastaajaa lukuun ottamatta valtuutetut eivät uskoneet kehityksen siltemminkään muuttuneen positiivisemmaksi. Julkisen sektorin työvoiman rekrytoinnin oli uskonut helpottuvan lähes puolet vastaajista, mutta vain 4,7 % koki näin tapahtuneen. (Kuvio 10.)



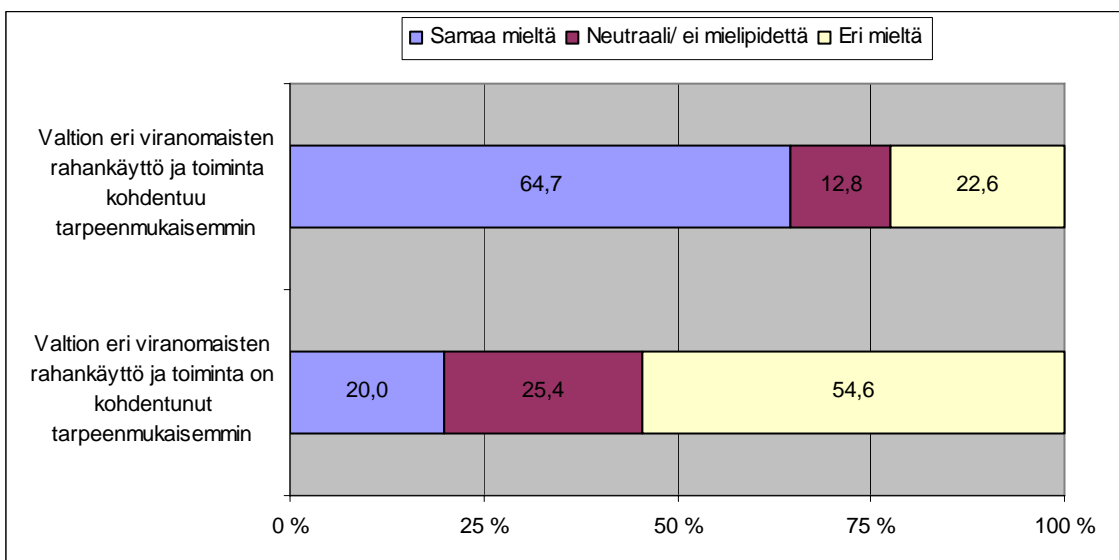
Kuvio 10. Muuttotappion, syrjäisten alueiden ja työvoimarekrytoinnin kehittyminen.



Valtuutetut kokivat, että alueen päätävävalta ja valtion resurssien kohdentuminen eivät olleet vahvistuneet odotusten mukaan. Kuten kuviosta 11 ja 12 nähdään, 2/3 oli odottanut päätävävallan vahvistuvan ja valtion eri viranomaisten rahankäytön ja toiminnan kohdentuvan tarpeenmukaisemmin. Kuitenkin vain 1/3 koki lisäpätävävaltaa tulleen, ja vain 1/5 katsoi resurssien kohdentuneen paremmin.

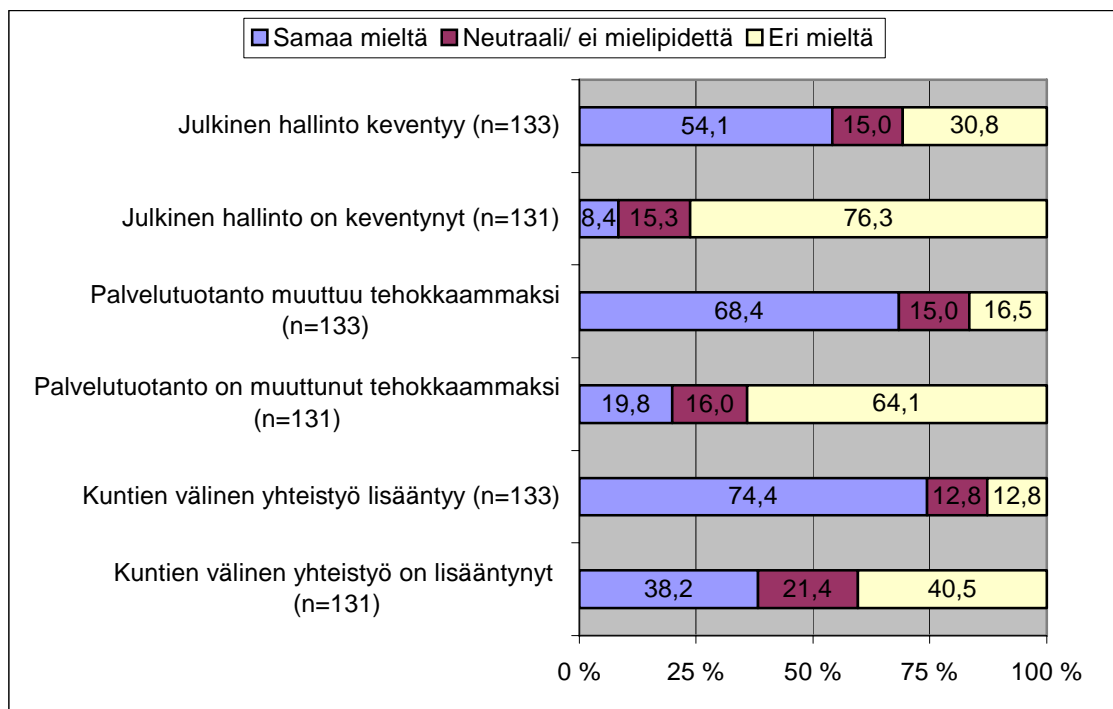


Kuvio 11. Alueen päätävävallan vahvistuminen.



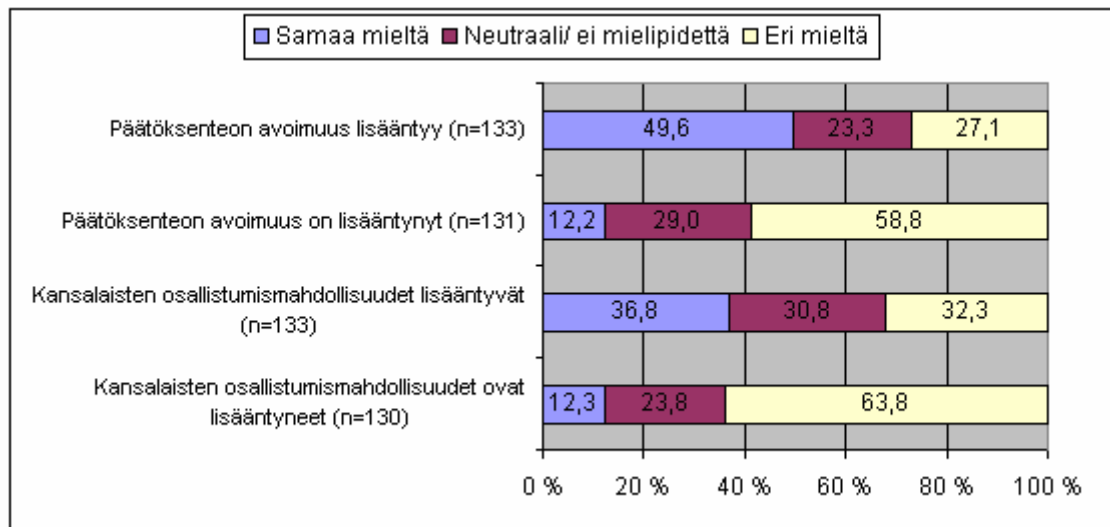
Kuvio 12. Valtion resurssien tarpeenmukainen kohdentuminen.

Vastaajien kokemukset julkisen hallinnon osalta eivät olleet vastanneet odotuksia: yli puolet oli odottanut sen keventyvän, mutta vain 8,4 % kuitenkin katsoi, että keventymistä oli tapahtunut. Palvelutuotannon muuttumiseen tehokkaammaksi oli uskonut yli 2/3 vastaajista, ja lähes saman verran oli niitä, joiden näkemyksen mukaan tehostumista ei ollut ilmennyt. Lähes ¾ oli odottanut myös kuntien välisen yhteistyön lisääntyvän. Yhteistyön lisääntymiseen uskoi ja ei uskonut lähes saman verran ja lisäksi viidesosa oli tuloksesta epävarma. (Kuvio 13.)



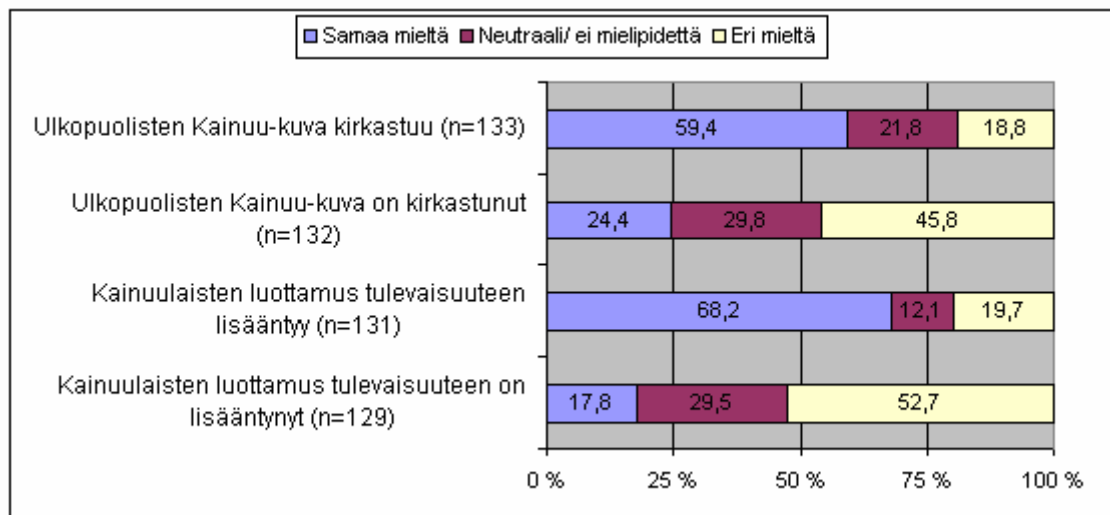
Kuvio 13. Julkisen hallinnon, palvelutuotannon ja kuntien yhteistyön kehittyminen.

Noin puolet vastaajista oli odottanut päätöksenteon avoimuuden lisääntyvän hallintokokeilun myötä. Yli puolet vastaajista ei ollut kokenut avoimuuden kuitenkaan lisääntyneen lähes 30 %:n ollessa asiasta epävarma. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntymistä koskevien odotusten suhteen vastaajat jakautuivat melko tasaisesti samaa tai eri mieltä olleisiin tai epävarmoihin. Lähes 2/3 ei uskonut osallistumismahdollisuuksien kuitenkaan lisääntyneen. (Kuvio 14.)



Kuvio 14. Päätöksenteon avoimuuden ja osallistumismahdollisuuksien lisääntyminen.

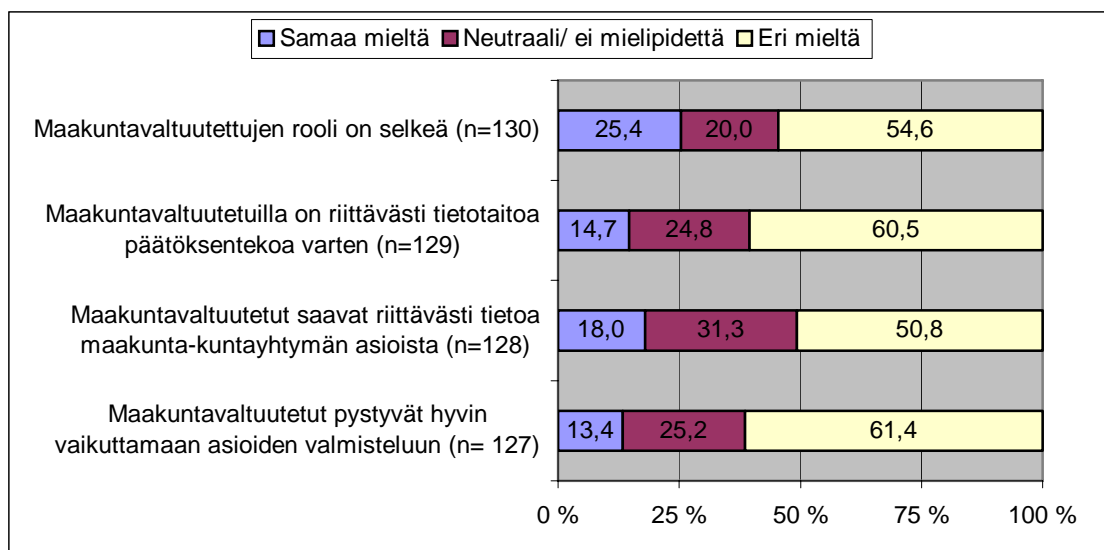
Kainuun ulkopuolisten tahojen saaman Kainuu- kuvan kirkastumiseen hallintokokeilun myötä oli uskonut 60 % vastaajista. Vain 1/4 uskoi niin myös tapahtuneen ja lähes 30 % ei ollut muutoksesta varma. Kainuulaisten oman luottamuksen tulevaisuuteen oli odottanut lisääntyvän yli 2/3 vastaajista, mutta 17,8 % uskoi lisääntymistä tapahtuneen.



Kuvio 15. Muutokset Kainuu-kuvassa ja kainuulaisten luottamuksessa tulevaisuuteen.

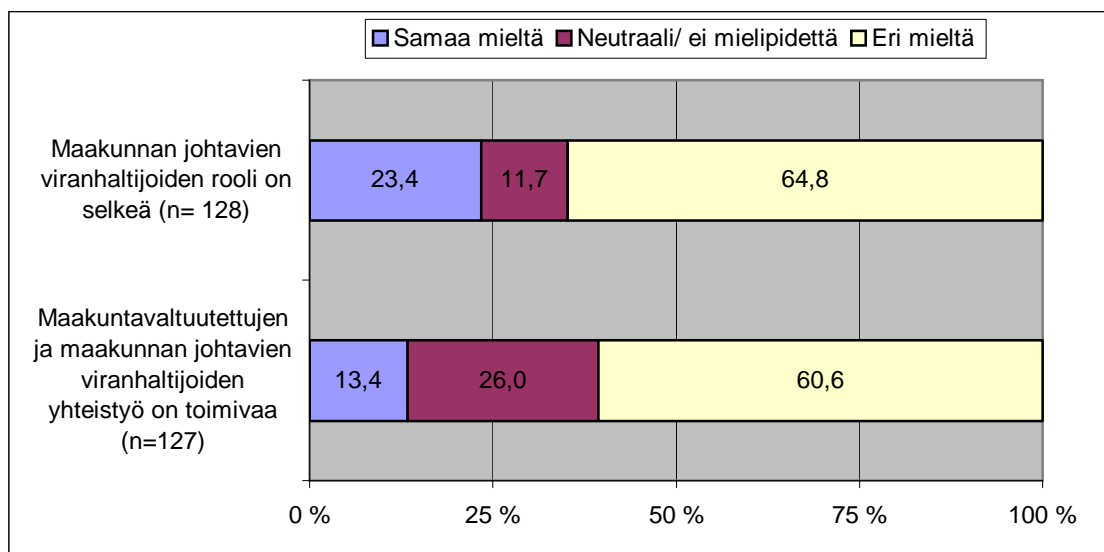
### 5.2.2. Päättäjien vaikuttamiskokemukset maakuntahallintokokeilusta

Kyselyyn vastanneet päättäjät suhtautuivat kriittisesti maakuntavaltuutettujen rooliin ja asemaan. Yli puolet vastaajista ei pitänyt maakuntavaltuutettujen roolia selkeänä, eikä uskonut maakuntavaltuutettujen saavan riittävästi tietoa maakunta-kuntayhtymän asioista. Epävarmoja tiedonsaannin riittävyydestä oli lisäksi lähes 1/3 vastaajista. Yli 60 % vastaajista ei taas uskonut maakuntavaltuutetuilla olevan riittävästi tietotaitoa päätöksentekoa varten tai että he pystyisivät vaikuttamaan riittävän hyvin asioiden valmisteluun. (Kuvio 16.)



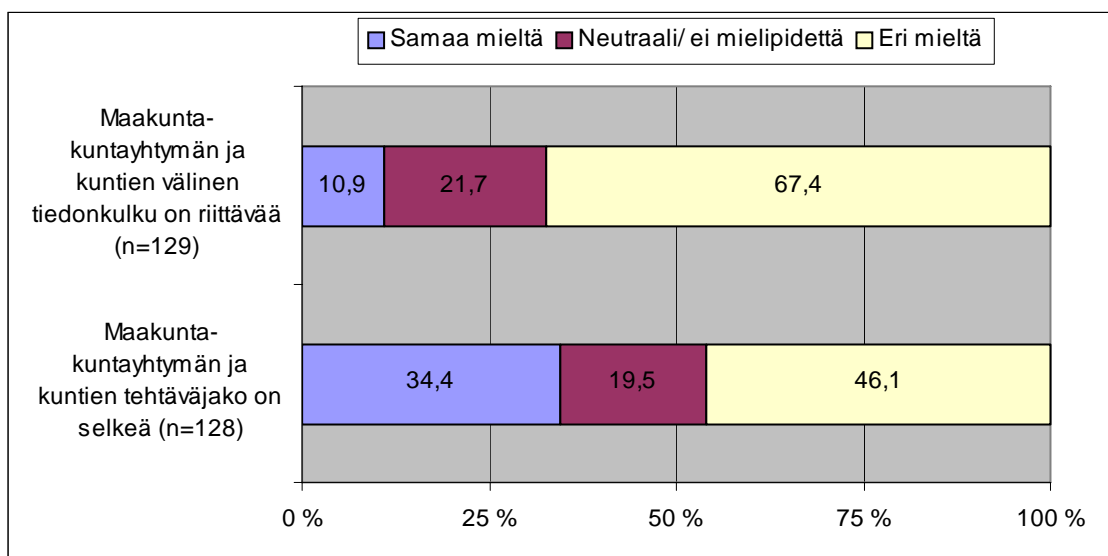
Kuvio 16. Maakuntavaltuutettujen rooli, tiedon määrä ja vaikuttamismahdollisuudet.

Maakunnan johtavien viranhaltijoiden asemoitumiseen hallintokokeilussa oltiin myös tyytymättömiä. Johtavien viranhaltijoiden roolin koki selkeäksi lähes yhtä usea vastaaja kuin maakuntavaltuutettujenkin osalta eli vain 23,4 %. Vastaajia, jotka eivät kuitenkaan pitäneet viranhaltijoiden roolia selkeänä, oli yli 10 % enemmän maakuntavaltuutettujen roolia epäselvinä pitäneisiin. Maakuntavaltuutettujen ja maakunnan johtavien viranhaltijoiden yhteistyön toimivuuteen uskoi taas vain 13,4 %, kun yli 1/4 ei osannut sanoa varmuudella mielipidettään asiaan. (Kuvio 17.)



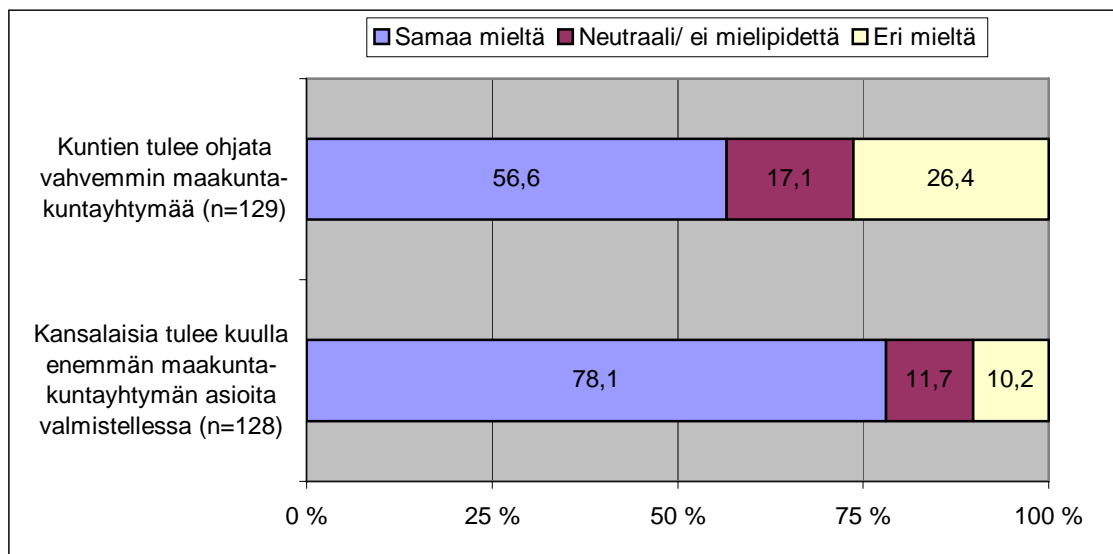
Kuvio 17. Viranhaltijoiden rooli ja yhteistyö maakuntavaltuutettujen kanssa.

Kuvio 18 osoittaa, että maakunnan ja kuntien väliseen tiedonkulkuun oli tyytymättömiä yli 2/3 vastaajista. Maakunnan ja kuntien välistä tehtäväjakoa ei pitänyt selkeänä lähes puolet vastaajista, kun yli 1/3 koki taas jaon selkeäksi.



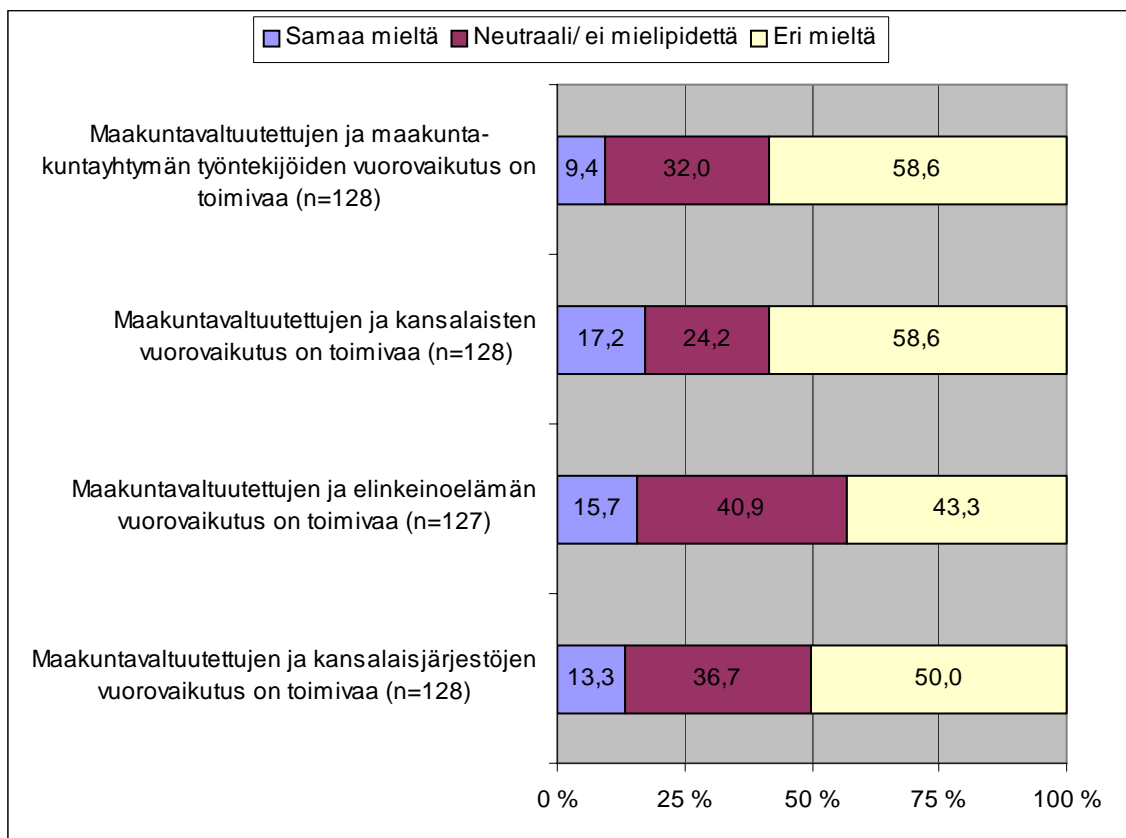
Kuvio 18. Maakunta- kuntayhtymän ja kuntien välinen tiedonkulku sekä tehtäväjako.

Maakunta-kuntayhtymän toimintaan haluttiin vastaajien osalta enemmän kuntien ja kansalaisten myötävaikutusta. Yli puolet halusi kuntien ohjaavan vahvemmin maakunta-kuntayhtymää ja jopa 78,1 % halusi kuulla kansalaisia enemmän maakunnan asioita valmistellessa. Noin kymmenesosa vastaajista ei kokenut kansalaisten kuulemisen lisäämistä tarpeelliseksi. (Kuvio 19.)



Kuvio 19. Kuntien ja kansalaisten osallistuminen maakunta- kuntayhtymän toimintaan.

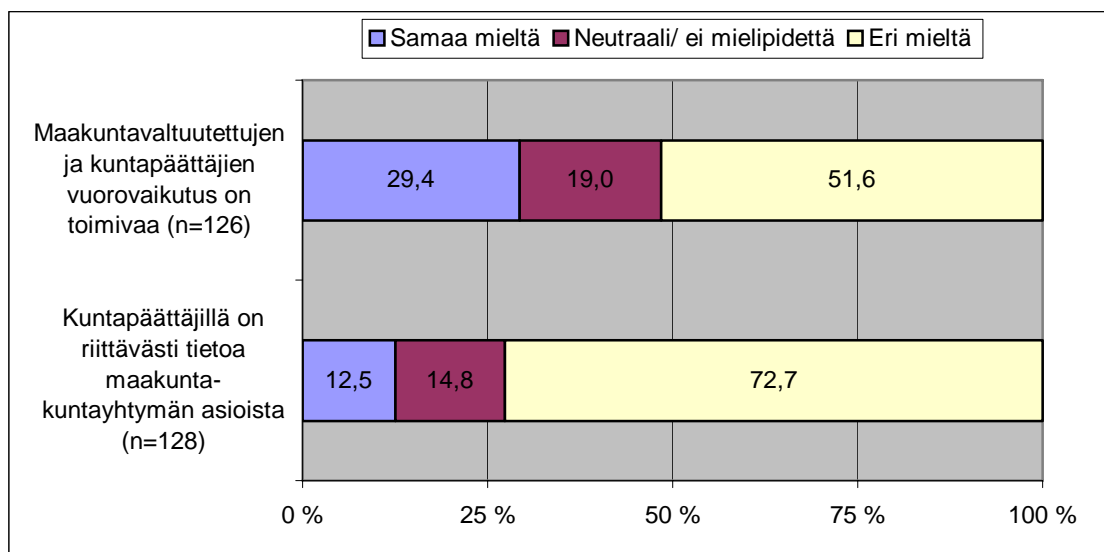
Maakuntavaltuutettujen vuorovaikutuksen toimivuudessa eri sidosryhmien kanssa oli vastaajien mielestä parannettavaa. Kuvioita 20 ja 21 tarkastellessa huomataan, että maakuntavaltuutettujen ja maakuntayhtymän työntekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa oli sidosryhmistä eniten kehitettävää vastaajien mielestä, sillä vain 9,4 % piti vuorovaikutusta toimivana. 58,6 % ei uskonut vuorovaikutuksen toimivan maakuntavaltuutetuilla niin työntekijöiden kuin kansalaistenkaan kanssa. Yli 2/5 vastaajista ei ottanut kantaa maakuntavaltuutettujen ja elinkeinoelämän vuorovaikutukseen ja vain hieman tätä enemmän ei pitänyt suhdetta toimivana. Kansalaisjärjestöjen osalta vuorovaikutuksen toimivuuteen ei uskonut tasan puolet vastaajista ja yli 1/3 ei osannut sanoa kantaansa. (Kuvio 20.)



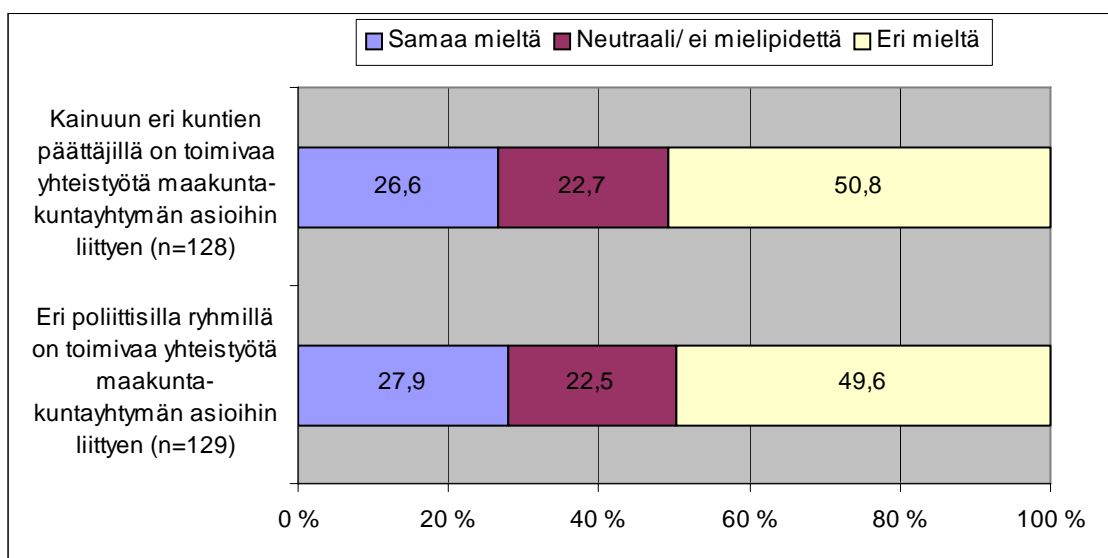
Kuvio 20. Maakuntavaltuutettujen ja eri sidosryhmien välinen vuorovaikutuksen toimivuus.

Vastaajat arvioivat maakuntavaltuutettujen vuorovaikutuksen kuntapäättäjien kanssa selkeästi paremmaksi kuin muiden sidosryhmien osalta. Tulos on luonnollinen, sillä valtaosa maakuntavaltuutetuista on myös kunnanvaltuutettuja. Kuten kuvio 21 osoittaa, vuorovaikutusta ei pitänyt kuitenkaan edelleenkaan toimivana yli puolet vastaajista. Kuntapäättäjillä ei ole myöskään riittävästi tietoa maakunta-kuntayhtymän asioista 72,7 %:n mielestä vastaajia.

Vastaajista noin puolet arvioi, että Kainuun eri kuntien päättäjät ja eri poliittiset ryhmät eivät tee toimivaa yhteistyötä maakunta-kuntayhtymien asioihin liittyen. Reilu ¼ koki kuitenkin, että kuntapäättäjillä ja poliittisilla ryhmillä on keskinäistä toimivaa yhteistyötä yli kunta- ja puoluerajojen. (Kuvio 22.)



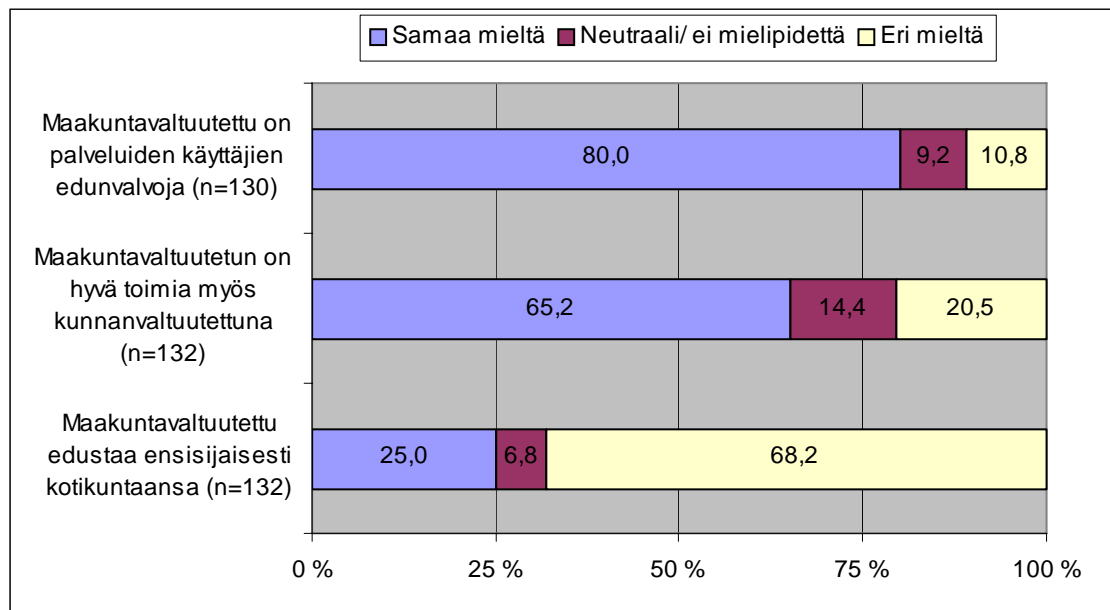
Kuvio 21. Kuntapäättäjien ja maakuntavaltuutettujen vuorovaikutus sekä tiedot maakunta-kuntayhtymän asioista.



Kuvio 22. Kainuun eri kuntien päättäjien ja eri poliittisten ryhmien keskinäinen yhteistyö maakunta-kuntayhtymän asioihin liittyen.

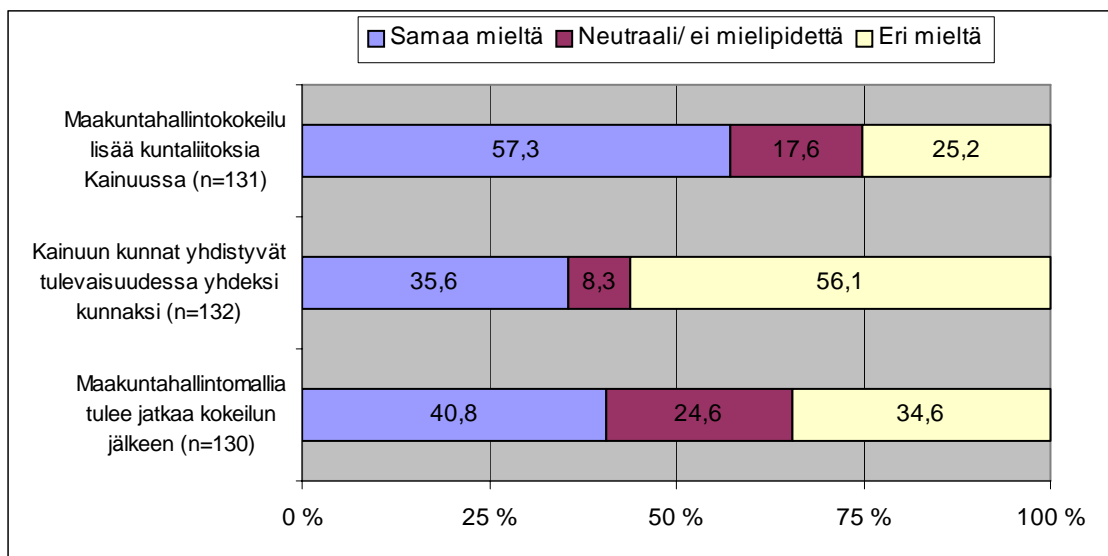


Suurin osa vastaajista piti maakuntavaltuutettua palveluiden käyttäjien edunvalvojana. Vastaajista lähes 2/3:n mielestä maakuntavaltuutettu ei kuitenkaan edusta ensisijaisesti kotikuntaansa, kun taas ¼ vastaajista piti kotikuntaa tärkeimpänä edustamiskohteena. 2/3 vastaajista koki, että maakuntavaltuutetun on hyvä toimia myös kunnanvaltuutettuna. (Kuvio 23.)



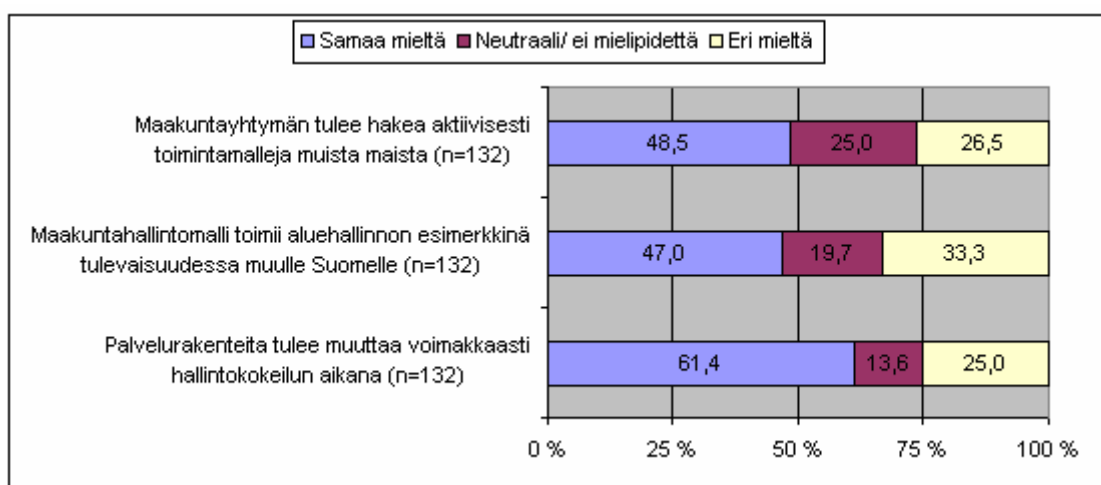
Kuvio 23. Maakuntavaltuutetun rooli.

Maakuntahallinnon suhde Kainuun kuntiin ja niiden tulevaisuuteen hajautti jälleen enemmän päättäjien vastauksia. Yli puolet vastaajista uskoi maakuntahallintokokeilun lisäävän kuntaliitoksia Kainuussa. Lähes sama määrä vastaajia ei uskonut Kainuun kuntien kuitenkaan tulevaisuudessa yhdistyvän yhdeksi kunnaksi. Yhden kunnan malliin uskoi kuitenkin yli 1/3 vastaajista. Maakuntahallintomallin jatkamista kokeilun jälkeen kannatti hiukan suurempi osuus kuin maakuntahallinnon lopettamista, viidesosan empiessä vastaustaan. (Kuvio 24.)



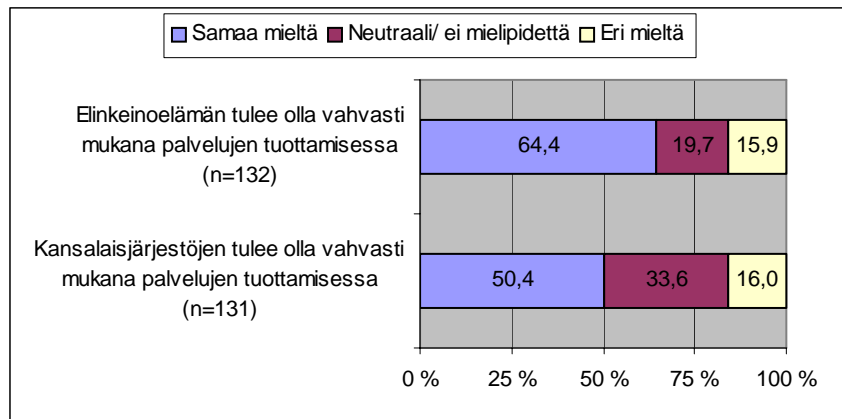
Kuvio 24. Maakuntahallintokokeilun tulevaisuus ja kunnat.

Noin puolet vastaajista kannatti toimintamallien hakemista muista maista maakuntahallinnolle. Saman verran vastaajista uskoi, että maakuntahallintomalli toimii aluehallinnon esimerkkinä tulevaisuudessa muulle Suomelle, kolmasosan ollessa kuitenkin eri mieltä. Palvelurakenteiden voimakasta muuttamista hallintokokeilun aikana toivoi 61,4 % vastaajista.

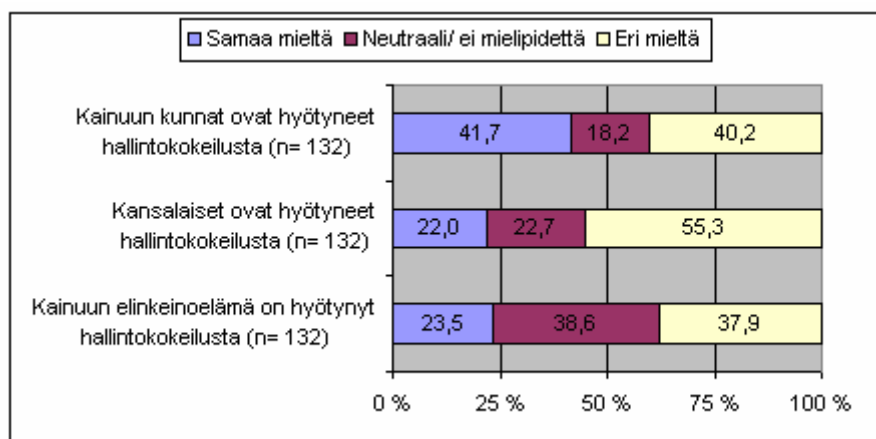


Kuvio 25. Maakuntahallintokokeilu ja tulevaisuus.

Lähes 2/3 vastaajista edellytti elinkeinoelämän vahvaa mukanaoloa palvelujen tuottamisessa. Kansalaisjärjestöjen palvelutuottajaroolia kannatti puolet vastaajista. (Kuvio 26.) Päättäjien mielipiteet kuntien hallintokokeilusta saamasta hyödystä jakoutuivat vahvasti, kuten kuvio 27 osoittaa. Vastaajista yli puolet koki, että kansalaiset eivät olleet kuitenkaan kokeilun hyötyjiä. Päättäjät olivat taas hyvin epävarmoja elinkeinoelämän hyötysuhteesta. Lähes yhtä paljon oli kuitenkin niitä vastaajia, jotka eivät uskoneet elinkeinoelämän hyötynneen hallintokokeilusta.



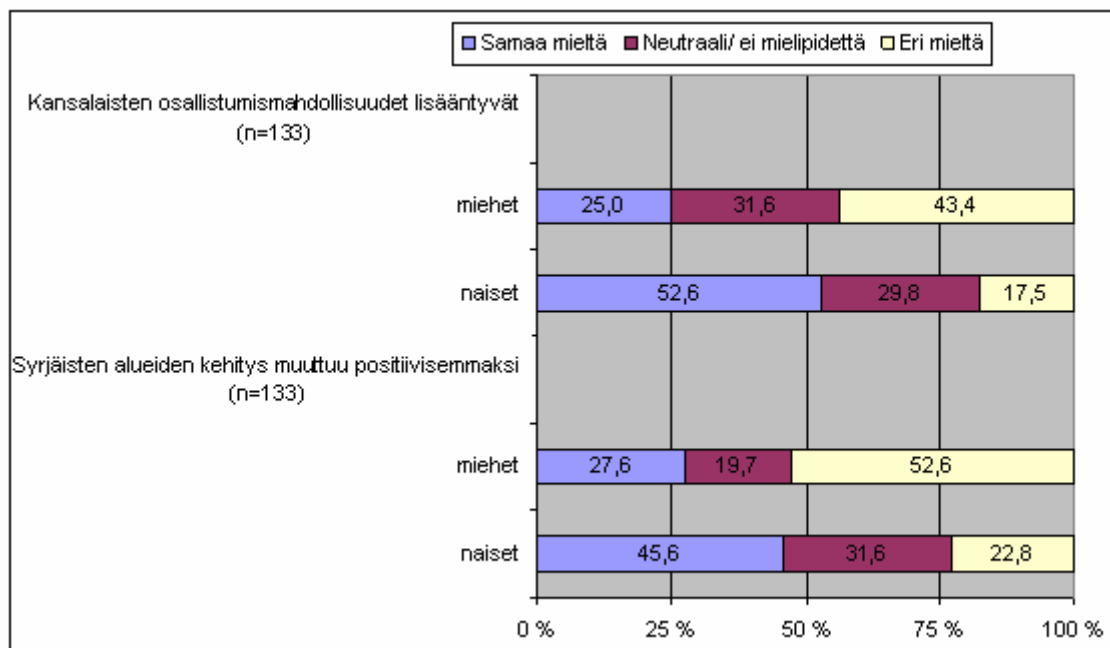
Kuvio 26. Elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen rooli palvelujen tuottamisessa.



Kuvio 27. Sidosryhmien hyötyminen hallintokokeilusta.

### 5.2.3. Eri taustamuuttujien vaikutus vastaajien näkemyksiin

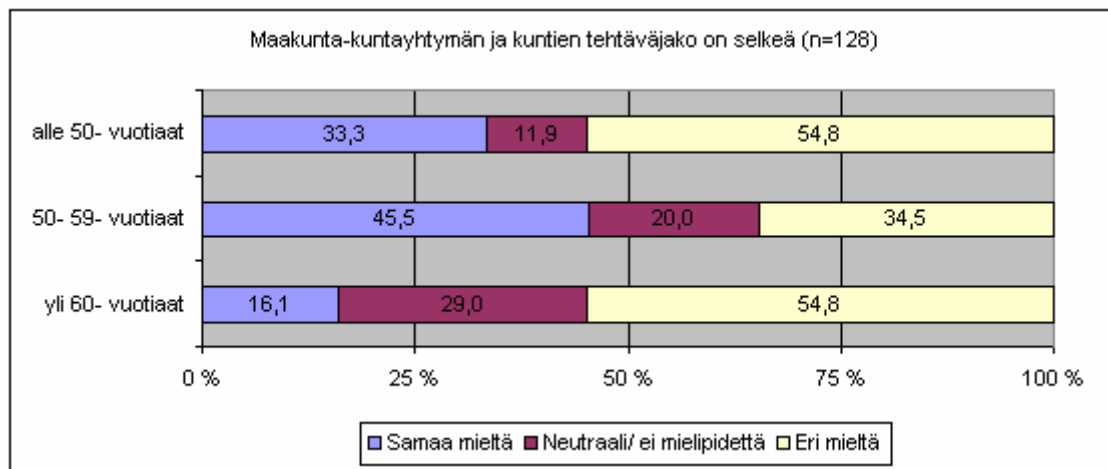
Tarkasteltaessa vastauksia eri taustamuuttujien kannalta selvisi, että sukupuolella on merkitystä vastaajien näkemyksiin hallintokokeilusta.<sup>7</sup> Naisista yli puolet oli uskonut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntyvän, kun miehistä näin oli odottanut vain neljäsosa ja lähes kolmasosa oli ollut epäroivia. Miehistä yli puolet ei ollut myöskään uskonut syrjäisten alueiden kehityksen parantuvan, kun naisista lähes puolet taas uskoi positiiviseen kehitykseen. Naiset (82,5 %) olivat uskoneet selkeästi miehiä (57,3 %) enemmän hallintokokeilun lisäävän kainuulaisten luottamusta tulevaisuutta kohtaan. (Kuvio 28.)



Kuvio 28. Mies- ja naisvastaajien odotukset kansalaisten osallistumismahdollisuuksien (merkitsevyysaste \*) ja syrjäisten alueiden kehittymisen suhteen (\*\*).

<sup>7</sup> Raportissa on taustamuuttujia käytettäessä ristiintaulukoinnin tuloksista huomioitu ne ryhmien väliset erot, jotka saivat Khin neliötestiä käytettäessä jonkin seuraavista merkitsevyysasteista: \* = tulos on 95 %:n todennäköisyydellä todellinen, eli ero on tilastollisesti melkein merkitsevä; \*\* = 99 % (merkitsevä); \*\*\* = 99,9 % (erittäin merkitsevä) (Mikkonen 1997: 73). Jokaisen esitetyn ristiintaulukoidun tuloksen merkitsevyysaste on merkitty kyseisen kuvion yhteyteen.

Koska vastaajien vanhimma ja nuoremmista ikäluokista tuli henkilömäärältään pieniä, luokat yhdistettiin vastausten analysointia varten alle 50-vuotiaiden, 50–59-vuotiaiden sekä 60-vuotiaiden ja sitä vanhempien ryhmiin. Ainoa selkeä ja tilastollisesti merkitsevä ero eri ikäryhmien välisissä vastauksissa syntyi kysyttäessä maakunta-kuntayhtymän ja kuntien tehtäväjako selkeydestä. Kuten kuvio 29 osoittaa, 50–59-vuotiaat pitivät jakoa selkeämpänä kuin nuoremmat ja vanhemmat vastaajat, joista yli puolet eivät kokeneet tehtäväjako selkeäksi.

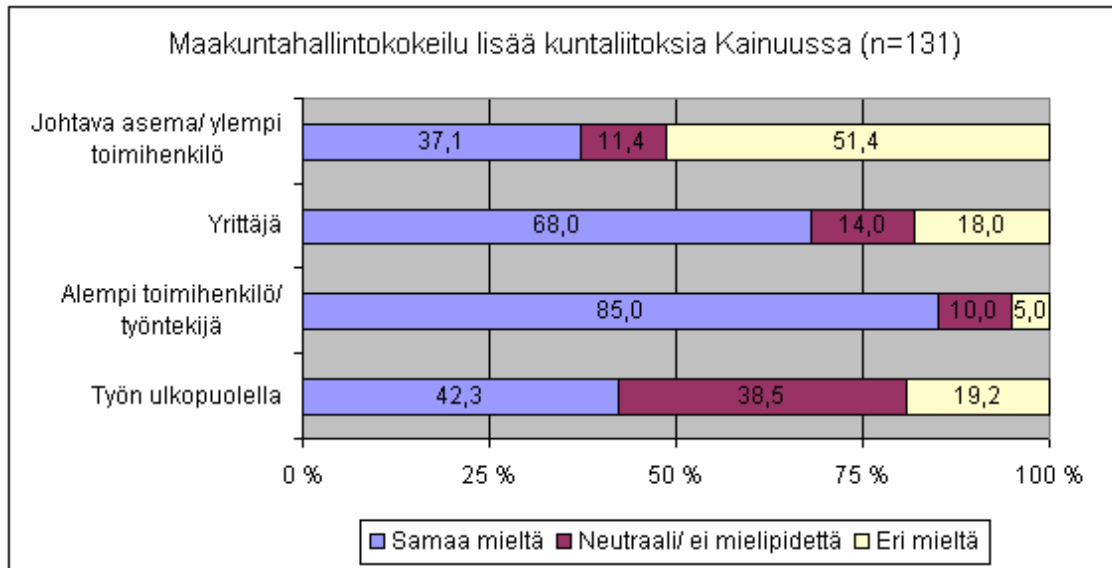


Kuvio 29. Suhtautuminen maakunta-kuntayhtymän ja kuntien tehtäväjako selkeyteen iän mukaan (\*).

Vastauksia tarkasteltaessa yhdisteltyjen koulutusryhmien perusteella, ei analysoinnissa löytynyt selkeitä näkemyseroja. Koulutustaustalla ei siis todennäköisesti ole vaikutusta kainuulaisten päättäjien näkemyksiin hallintokokeilusta.

Päättäjien ammattitausta vaikutti vastauksiin vain yhdessä kysymyksessä, mutta siinäkin selkeästi. Yli puolet johtavassa asemassa tai ylempiä toimihenkilöitä olevista vastaajista ei ollut uskonut maakuntahallintokokeilun lisäävän kuntaliitoksia Kainuussa, kun taas kaikkiin muihin ammattiryhmiin kuuluvista merkittävin osa oli uskonut liitosten

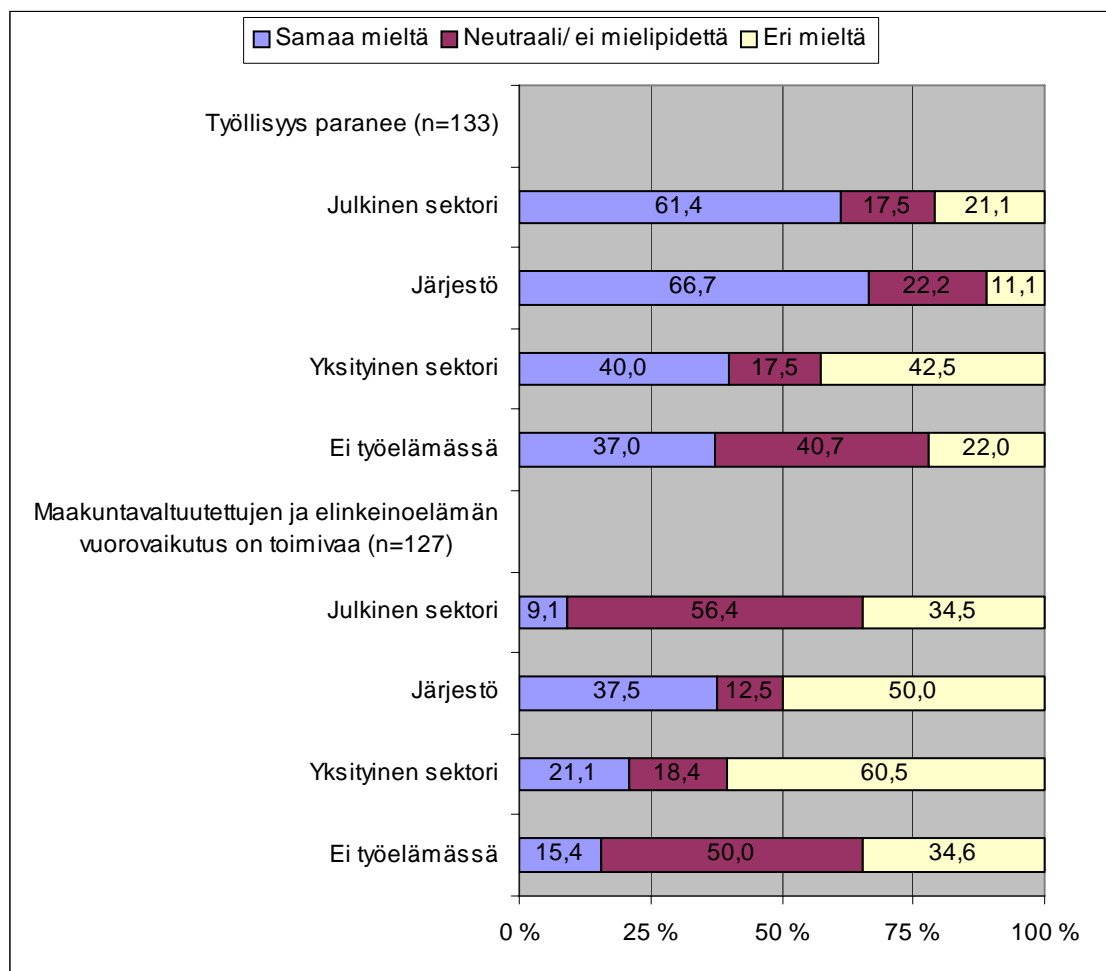
lisääntyvän. Työelämän ulkopuolella olevista vastaajista lähes 2/5 oli lisäksi epävarmoja mainitusta vaikutuksesta. (Kuvio 30.)



Kuvio 30. Suhtautuminen kuntaliitosten lisääntymiseen hallintokokeilun myötä ammattiaseman mukaan (\*\*\*).

Eri työnantajasektoreilla työskenteleminen vaikutti vastaajien mielipide-eroihin selvimmin työllisyyttä ja elinkeinoelämää koskevissa kysymyksissä. Yksityisellä sektorilla työskentelevistä vastaajista 42,5 % ei ollut uskonut työllisyyden paranemiseen hallintokokeilun aikana, kun taas muut ryhmät olivat odottaneet enemmän työllisyyden paranemista. Työelämän ulkopuolella olevista suurin ryhmä (40,7 %) oli asiasta epävarma. Julkisella sektorilla työssä olevista ja työelämän ulkopuolella olevista noin puolet eivät olleet varmoja siitä, miten maakuntavaltuutettujen vuorovaikutus toimii elinkeinoelämän kanssa, kun taas 60 % yksityisellä sektorilla työskentelevistä ja järjestösektorilla olevista puolet koki, että vuorovaikutus ei toimi. Työnantajasektoreiden mukaan tarkasteltujen vastausten jakaumista tehdyt testit eivät ole kuitenkaan täysin luotettavia, koska yli 20 % taulukkojen soluista saa odotusarvoksi

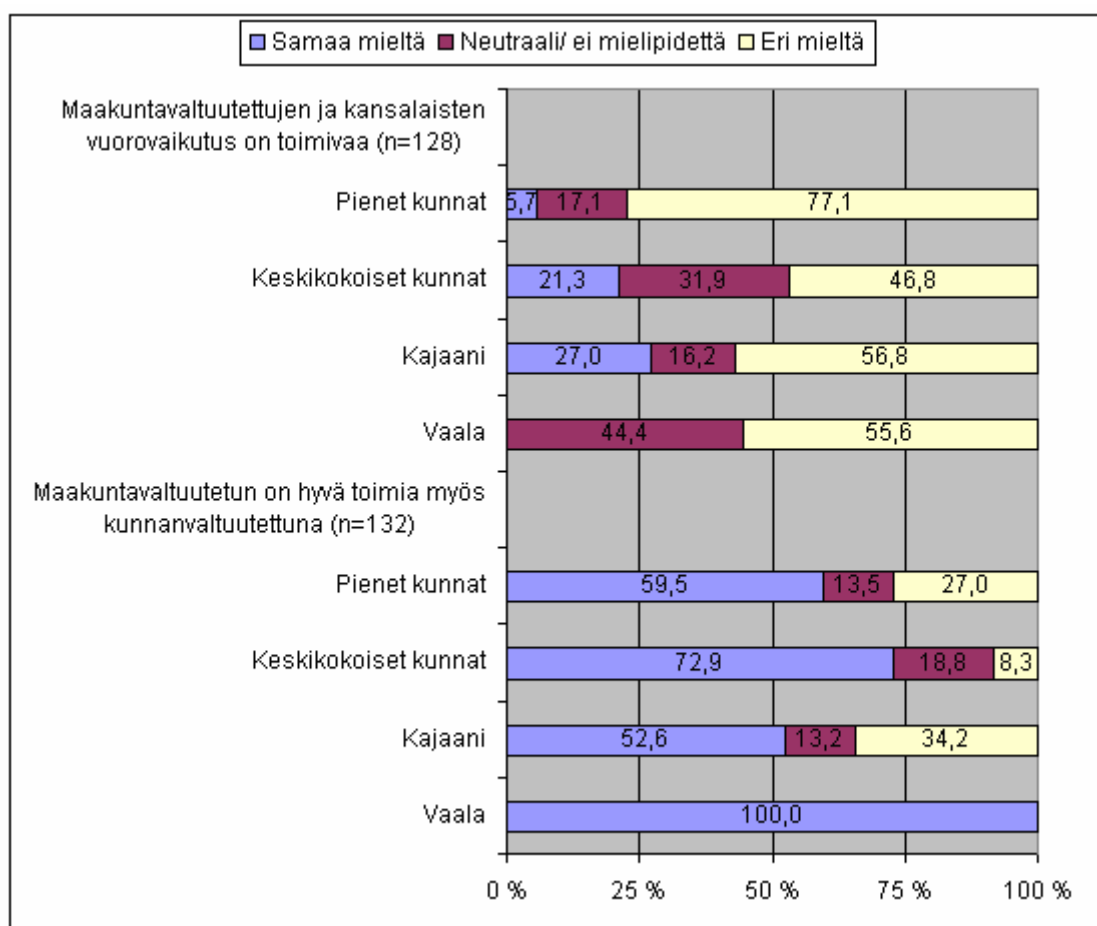
vähemmän kuin viisi, eli liian monessa vastausvaihtoehdossa on vain alle viisi vastaajaa (Mikkonen 1997). (Kuvio 31.)



Kuvio 31. Suhtautuminen työllisyyden paranemiseen (\*) ja maakuntavaltuutettujen vuorovaikutukseen elinkeinoelämän kanssa työnantajasektorin mukaan (\*\*).

Vastausten kuntakohtaista tarkastelua varten luokat yhdistettiin *keskikokoisiin kuntiin* (Kuhmo, Sotkamo ja Suomussalmi: 35,8 %) ja *pienten kuntien* eli Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan ja Ristijärven ryhmään (28,4 %) (vrt. Sisäasiainministeriö 2005). Omiksi luokikseen jäivät Kajaani (29,1 %) ja Vaala (6,7 %), jonka edustajien antamia vastauksia oli pienemmästä osuudesta huolimatta syytä tarkastella omana luokkanaan

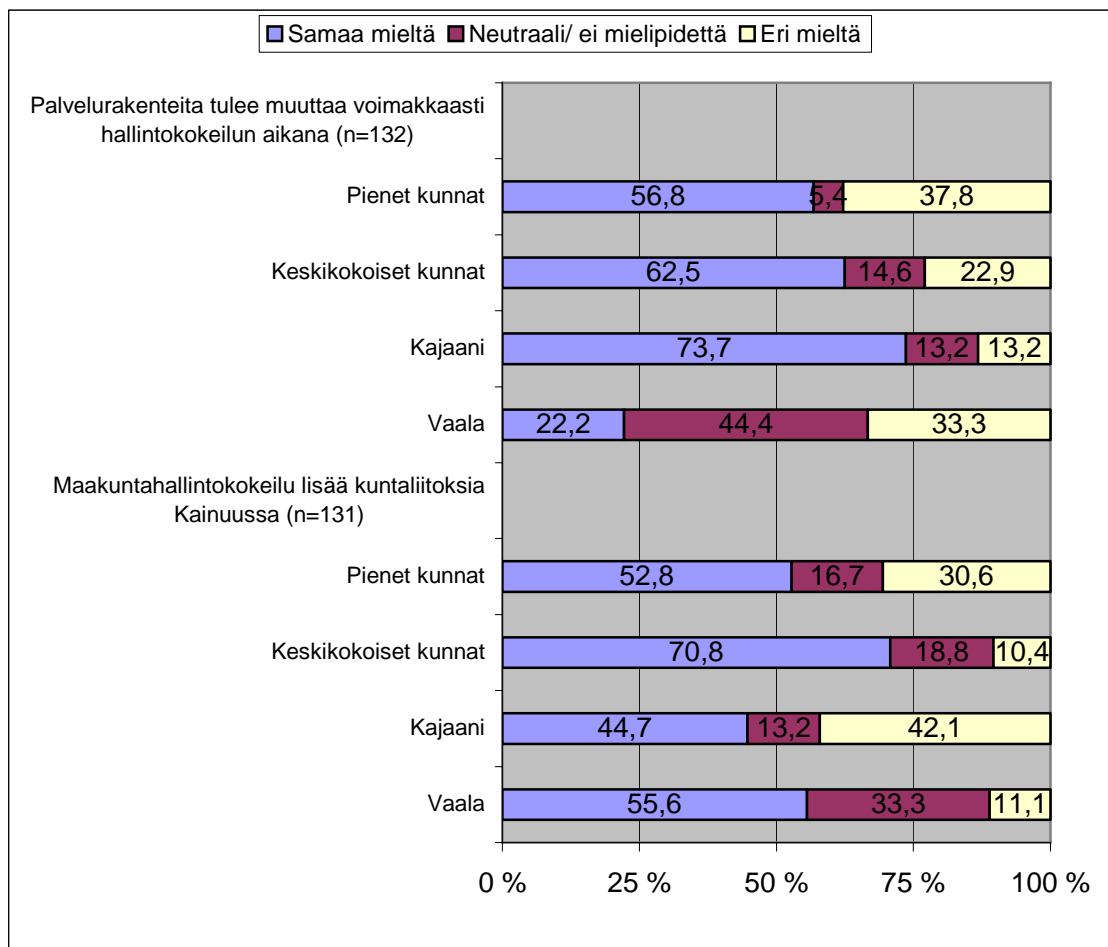
Vaalalla hallintokokeilussa olevan erityisaseman vuoksi. Kotikunnalla näyttäisi olevan merkitystä vastaajien näkemyksiin neljässä kyselyn eri asiassa. Pienten kuntien edustajat suhtautuivat maakuntavaltuutettujen ja kansalaisten vuorovaikutuksen toimivuuteen selkeästi kriittisemmin kuin muiden kuntien edustajat. Muista kunnista noin puolet vastaajista ei pitänyt vuorovaikutusta toimivana, kun pienten kuntien osuus oli 77,1 %. Keskikokoisten kuntien ja Vaalan edustajat edellyttivät muita enemmän maakuntavaltuutettujen toimimista myös kunnanvaltuutettuna. Muista kunnista reilu puolet vastaajista kannatti kaksoisroolia, kun Vaalasta tätä mieltä olivat kaikki vastaajat ja keskikokoisten kuntien vastaajista lähes 3/4. (Kuvio 32.)



Kuvio 32. Suhtautuminen maakuntavaltuutetun rooliin kunnittain (merkitsevyysaste molemmissa \*).

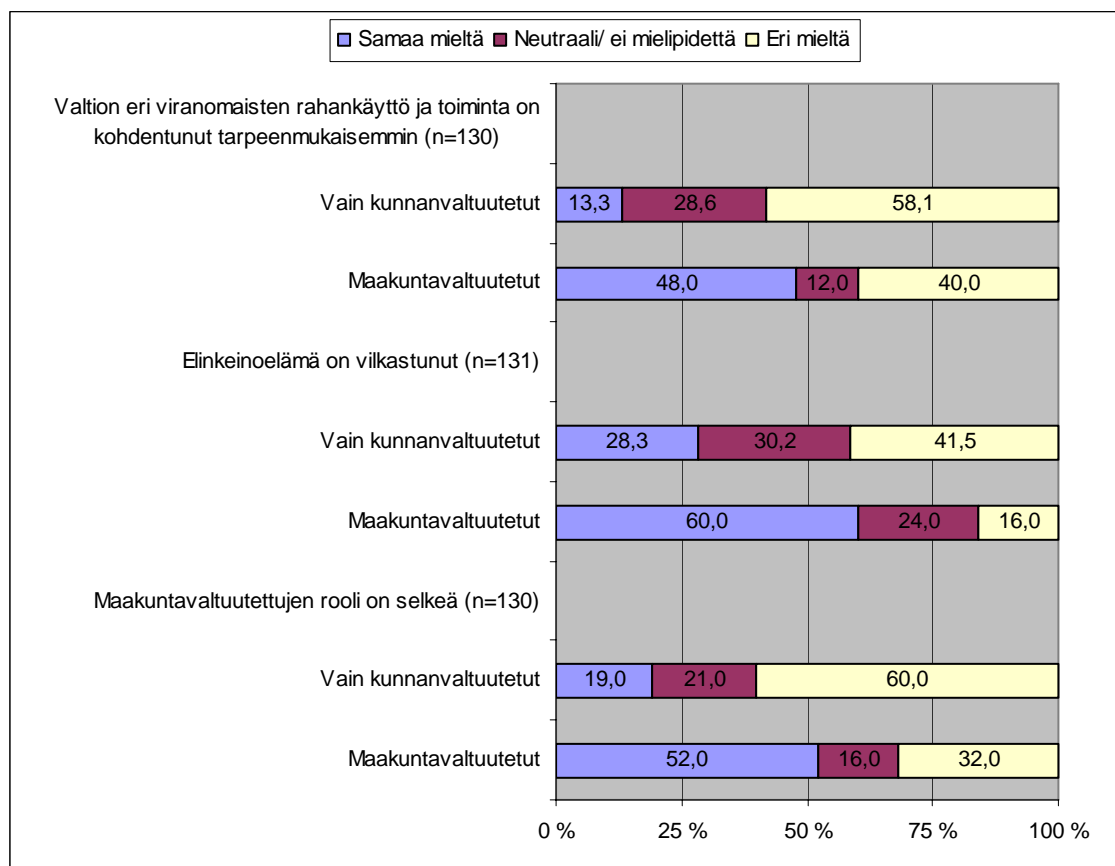


Erityisesti Kajaanin edustajat (73,7 %) halusivat palvelurakenteita muutettavan voimakkaasti hallintokokeilun aikana, kun taas Vaalan edustajat olivat asiassa muita vastaajia kriittisempiä: vain viidesosa vaalalaisista kannatti voimakasta palvelurakenteiden muutosta ja lähes puolet epäröivät kantaansa. Keskikokoisissa kunnissa 70,8 % vastaajista uskoi kuntaliitoksien lisääntyvän hallintokokeilun myötä eli muita kuntia vahvemmin. Kajaanissa liitosten lisääntymiseen uskovia oli lähes saman verran kuin eri mieltä asiasta olevia. (Kuvio 33.)



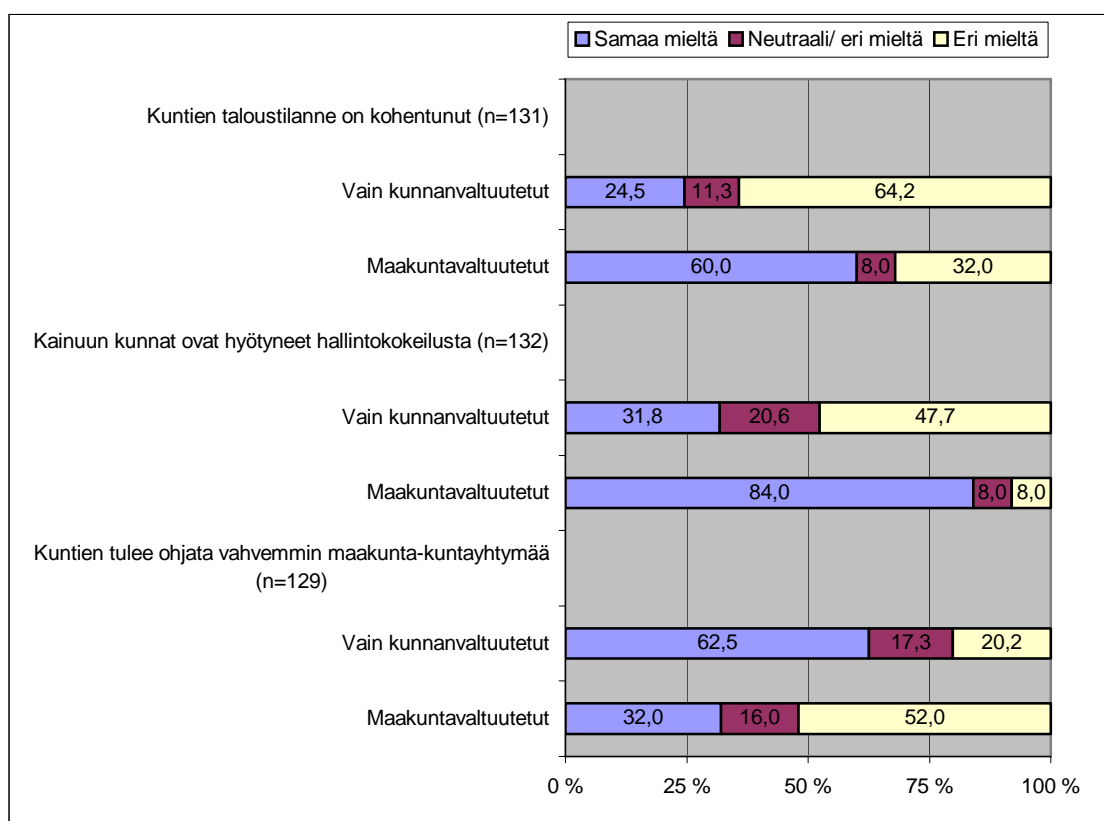
Kuvio 33. Suhtautuminen hallintokokeiluun kunnittain (molemmissa \*).

Tulosten kannalta olisi ollut mielenkiintoista selvittää, miten maakuntavaltuutettujen vastaukset kyselyyn erosivat kunnanvaltuuston jäseninä toimivien ja toimimattomien välillä. Koska vain maakuntavaltuuston jäseninä toimivia valtuutettuja on vain kuusi henkilöä, joista kaksi vastasi kyselyyn, heidän vastauksiaan ei käsitelty omana luokkana tilastollisen luotettavuuden ja tunnistettavuusriskin vuoksi. Tuloksia tarkasteltiin kyselyyn vastanneiden 27 maakuntavaltuutetun ja vain kunnanvaltuuston jäseninä toimivien 107 valtuutetun vastauksiin luokiteltuna.



Kuvio 34. Suhtautuminen valtion viranomaisten resurssien kohdentumiseen (\*\*\*), elinkeinoelämän vilkastumiseen (\*\*) ja maakuntavaltuutettujen rooliin luottamustehtävän mukaan (\*\*).

Luottamustehtävä näyttäisi vaikuttavan näkemyksiin maakuntahallintokokeilusta. Maakuntavaltuutetuista lähes puolet koki, että valtion eri viranomaisten rahankäyttö ja toiminta on kohdistunut hallintokokeilun aikana tarpeenmukaisemmin, kun taas reilusti puolet kunnanvaltuutetuista oli eri mieltä. Maakuntavaltuutetuista 60 % katsoi elinkeinoelämän vilkastuneen, kun taas kunnanvaltuutetuista tätä mieltä oli vain 28,3 %. Maakuntavaltuutettujen roolia piti selkeänä yli puolet maakuntavaltuuston jäsenistä, mutta kunnanvaltuutetuista 60 % katsoi selventämiseen tarvetta. (Kuvio 34.)

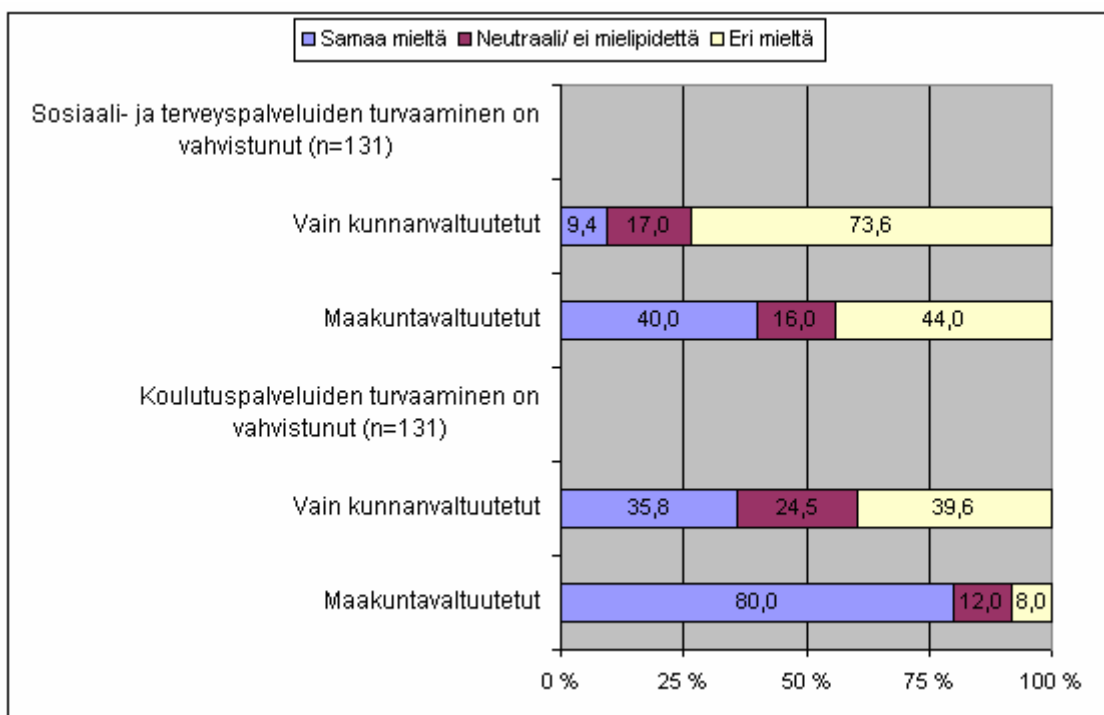


Kuvio 35. Suhtautuminen kuntien tilanteeseen hallintokokeilun aikana luottamustehtävän mukaan. (\*\*, \*\*\*, \*\*)

64,2 % maakuntavaltuutetuista katsoi kuntien taloustilanteen kohentuneen, kun taas kunnanvaltuutetuista 60 % ei uskonut kuntien talouden parantuneen maakuntahallintokokeilun aikana. Maakuntavaltuutetuista valtaosan (84 %) mielestä

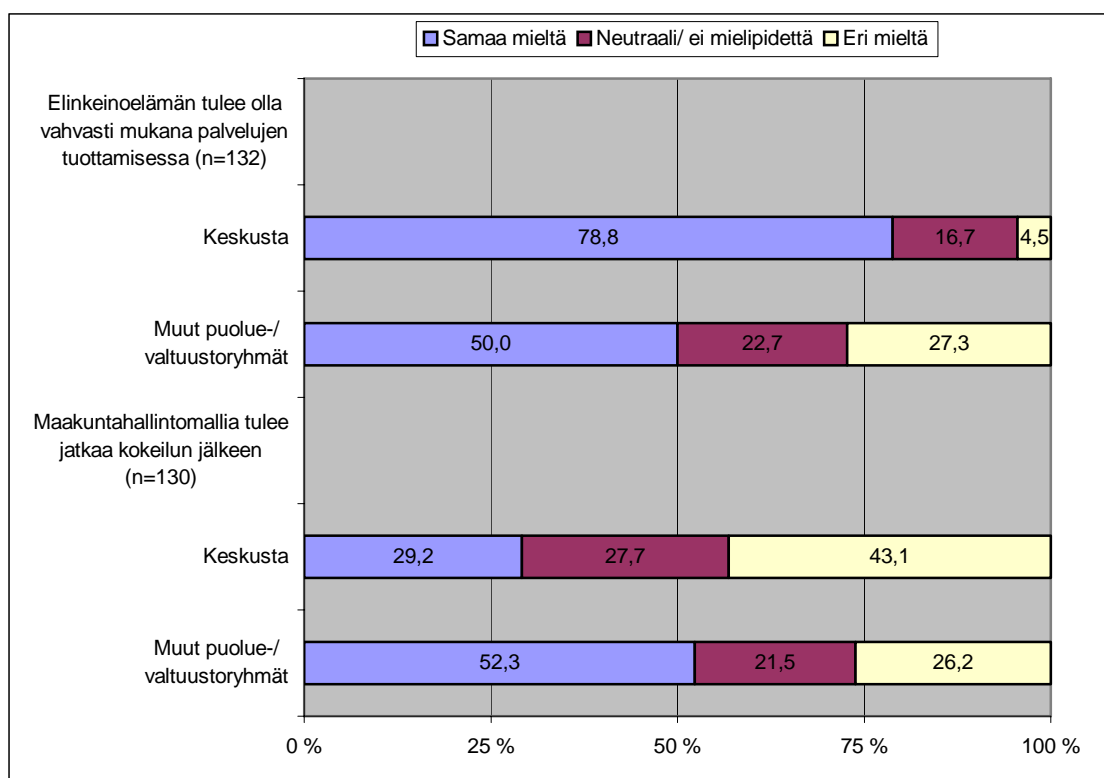
Kainuun kunnat ovat hyötäneet hallintokokeilusta, kunnanvaltuutetuista vain noin kolmasosa oli kuitenkin tätä mieltä. Suurin osa kunnanvaltuutetuista kaipasikin maakunta-kuntayhtymän vahvempaa ohjausta kuntien toimesta, kun maakuntavaltuutetuista vain noin kolmasosa olisi antamassa lisää ohjausvaltaa kunnille. (Kuvio 35.)

Maakunta-kuntayhtymän keskeisimpien palvelusektoreiden osalta löytyi myös selviä näkemyseroja maakunta- ja kuntatason valtuutettujen välillä. Kunnanvaltuutetuista lähes 3/4:n mielestä sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen ei ole vahvistunut hallintokokeilun aikana. Maakuntavaltuutettujen mielipiteet jakautuivat vastauksissa vahvasti: 44 % uskoi vahvistumista tapahtuneen ja 40 % oli eri mieltä. Kunnanvaltuutetut taas jakautuivat lähes vastaavasti koulutuspalveluista kysyttäessä, kun maakuntavaltuutetuista 80 % katsoi hallintokokeilun edistäneen koulutuspalveluiden turvaamista.



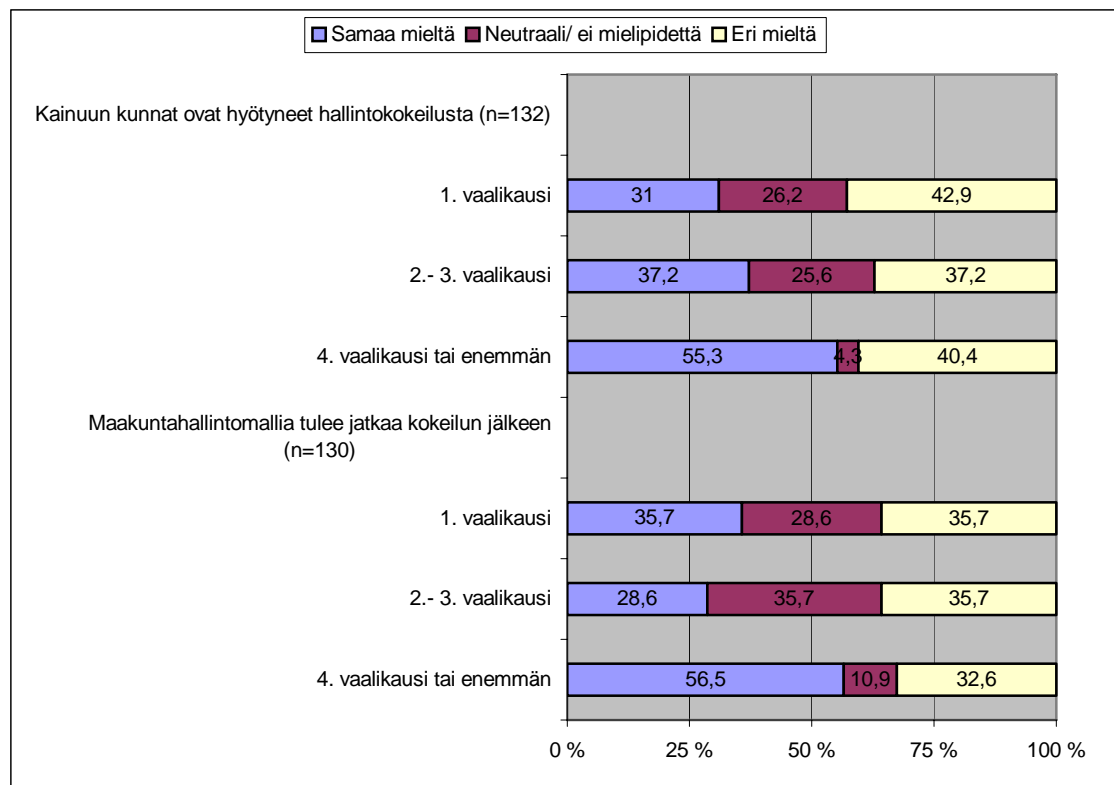
Kuvio 36. Suhtautuminen sosiaali- ja terveys- sekä koulutuspalveluiden kehittymiseen hallintokokeilun aikana luottamustehtävän mukaan (molemmissa \*\*\*).

Vastauksia analysoitaessa puolueen tai valtuustoryhmän mukaan, vastaajien edustamat ryhmät yhdistettiin kahteen luokkaan keskustan edustajien muodostaessa toisen, puolet vastaajista kattavan ryhmän ja muiden poliittisten ryhmien edustajien edustaessa toista ryhmää. Puolueesta vaikutti vastaajien näkemyksiin kahdessa eri kysymyksessä. Keskustan edustajat kannattivat muuta vastaajajoukkoa voimakkaammin elinkeinoelämän mukanaoloa palvelujen tuottamisessa (ks. kuvio 37). Yksittäisten puolueiden perusteella tarkasteltu jakauma antoi lisäksi odotetusti selkeitä viitteitä siitä, että ns. porvarillisia puolueita edustavat vastaajat kannattavat elinkeinoelämän vahvaa mukanaoloa palvelutuotannossa, kun taas vasemmistoa edustavat vastaajat jakautuvat tasaisesti eri vastausryhmiin. Puolueittain tehty tarkastelu ei ole kuitenkaan tilastollisesti luotettava, koska osa vastaajaryhmistä eri vastausvaihtoehdoissa jäi liian pieniksi.



Kuvio 37. Suhtautuminen elinkeinoelämään palvelutuottajan roolissa (\*\*\*) ja maakuntahallintomallin jatkamiseen (\*) puolueen mukaan.

Näkemykset maakuntahallintomallin jatkamisesta kokeilun jälkeen jakoivat vastaajat siten, että keskustasta 43 % ei kannattanut jatkoa, kun taas muista poliittisista ryhmistä reilu puolet halusi jatkoa maakuntahallintomallille. Yksittäisten puolueiden osalta tehdyn tarkastelun mukaan erityisesti vasemmistoliiton edustajat kannattivat (yli 2/3) maakuntahallintomallin jatkamista ja keskustan edustajat olivat skeptisimpiä jatkon osalta. Puolueittain tehty tarkastelu ei ole kuitenkaan tilastollisesti täysin luotettava vähäisten vastauslukumäärien vuoksi. (Kuvio 37.)



Kuvio 38. Suhtautuminen hallintokokeilusta kuntien saamaan hyötyyn (\*) ja maakuntahallintomallin jatkoon vaalikausien mukaan (\*).

Vastaajat yhdisteltiin vaalikausien perusteella vielä kolmeen luokkaan: ensimmäisen vaalikauden (31,3 %) toisen ja kolmannen vaalikauden (32,8 %) ja neljännen tai useamman vaalikauden (35,8 %) valtuutettuihin. Valtuustokokemuksen vaikutus vastaajien näkemyksiin tuli esille kahdessa asiassa. Kauimmin valtuutettuina toimineet vastaajat olivat kokeneet muita ryhmiä selvästi useammin kuntien hyötyneen hallintokokeilusta ja että maakuntahallintomallia tulisi jatkaa. Luottamustehtäväikältään vanhimmat ovat kertoneet mielipiteensä muita ryhmiä varmemmin joko samaa tai eri mieltä olleen. Yli puolet vähintään neljä kautta valtuutettuina toimineista uskoi Kainuun kunnille olleen hyvä asia, että hallintokokeilu alkoi, kun taas valtuutettuina vähemmän aikaa olleista vain noin kolmasosa koki samaa. Yli neljä vaalikautta toimineista vastaajista yli puolet kannatti myös maakuntahallinnon jatkamista kokeilun jälkeen, muiden vastaajien jakautuessa melko tasaisesti kolmeen vastausvaihtoehtoon.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1. Yhteenveto

#### Vastaajien tausta ja kainuulainen keskivertopäättäjä

Kainuun maakunta- ja kunnanvaltuutetuista on miehiä lähes 2/3. Naiset ovat kuitenkin edustettuina hieman paremmin tutkimuskyselyn vastauksissa, sillä heitä oli vastaajissa 42,5 %. Päättäjistä suurin ikäryhmä (43,3 %) vastaajista ovat 50–59-vuotiaat, jotka olivat siten yli kaksinkertaisesti yliedustettuina suhteessa kainuulaisten vastaavaan ikäryhmään. Vastaajien tavallisin koulutustausta oli opistoaste (29,9 %) ja vastausluokkia yhdisteltäessä merkittävimmäksi koulutusasteeksi tuli korkeakoulutus. Tämä vastaa myös aikaisempia tutkimustuloksia siitä, että aktiivisuus poliittisessa osallistumisessa kasaantuu iän ja koulutuksen perusteella (Kettunen 2004). Kainuulaiset naispäättäjät ovat myös selvästi koulutetumpia kuin miespäättäjät, sillä naisvastaajista lähes 80 % ja miehistä vain 52 % on suorittanut vähintään opistoasteen.

Vastaajien tavallisin yksittäinen ammattiasema on työntekijä (24,6 %), ja luokat yhdistettäessä suurin ryhmä ovat työntekijät ja alemmat toimihenkilöt (38,1 %). Johtavassa asemassa tai ylempinä toimihenkilöitä vastaajista on 26,1 % ja yrittäjinä tai maatalousyrittäjinä toimivia 14,9 %. Työelämän ulkopuolella olevia vastaajia (joista valtaosa eläkeläisiä) on 20,9 %. Vastaajien suurin työnantaja on julkinen sektori (42,5 %). Yksityisellä sektorilla työskenteli 29,9 % ja kolmannella sektorilla 6,7 %.

Vastaajat jakautuivat kotikunnan perusteella lähes samoin kuin koko päättäjien tutkimuskohdejoukko. Kajaanilaisia vastaajia oli 39 henkilöä, keskikokoisista kunnista eli Kuhmosta, Sotkamosta ja Suomussalmelta 48, pienistä kunnista (Hyrnsalmi, Paltamo, Puolanka ja Ristijärvi) 38 sekä Vaalasta 9 vastaajaa. Vastaajia oli yhteensä 134, joista maakuntavaltuutettuja 27 ja vain kunnanvaltuustoon kuuluvia 107 henkilöä. Vain maakuntavaltuustoon kuuluvia vastaajia oli ainoastaan 2 henkilöä, joten heidän vastauksiaan ei huomioitu tuloksissa erikseen.



Vastaajista tasan puolet oli keskustan edustajia, jotka olivat siten myös hieman aliedustettuina suhteessa todelliseen päättäjäjoukkoon. Vastaajat jaettiin vastausten puolueyhmittäistä analysointia varten keskustan ryhmään (67 vastaajaa) ja muita puolueita sekä sitoutumattomia edustavaan joukkoon (67). Jälkimmäisessä ryhmässä suurimmat vastaajapuolueet olivat Vasemmistoliitto (27 vastaajaa) sekä kokoomus ja SDP, joilla molemmilla oli 13 vastaajaa. Suurin vastaajaryhmä (31,3 %) toimi ensimmäistä kauttaan valtuutettuna ja toista vaalikauttaan toimivia oli 22,4 %. Muita myöhemmin luottamustoimensa saaneet päättäjät olivat kuitenkin todennäköisesti aktiivisempia vastaajia kyselyyn, joten jakauma ei valtuustokokemukseltaan vastaa siten täysin koko Kainuun päättäjäjoukkoa.

Kyselyn antaman aineiston perusteella *kainuulainen keskivertopäättäjä* on 50–59-vuotias mies, joka on suorittanut vähintään opistotasaisen tutkinnon, ja toimii julkisella sektorilla työntekijänä. Keskivertopäättäjä on useimmiten toiminut jo muutaman vaalikauden ajan kunnanvaltuutettuna. Jos hän on maakuntavaltuuston jäsen, hän toimii myös kunnanvaltuutettuna. Kainuulainen päättäjä on myös valittu useimmiten keskustan ehdokaslistalta. Kainuulaisen päättäjän profiili näyttää kyselyn pohjalta pääosin samalta kuin keskiverrolla suomalaisella kunnanvaltuutetulla. Myös eroja on kuitenkin selvästi. Kainuulainen keskivertopäättäjä on hieman vanhempi kuin valtakunnallinen kollegansa. Keskivertopäättäjä on hieman koulutetumpi ja toimii työelämässä korkeammassa asemassa kuin tyypillinen kainuulainen päättäjä. Keskivertopäättäjä työskentelee sekä Kainuussa että koko maassa julkisella sektorilla. Valtuustokausien perusteella kainuulaisen keskivertopäättäjän kokemus luottamustehtävistä on pidempi kuin tyypillisellä päättäjällä valtakunnallisesti. (Pikkala 1997; Niemi 1999.)

#### Päättäjien odotukset ja kokemukset hallintokokeilun seurauksista

Kyselyyn vastanneiden kunnanvaltuutettujen ja maakuntavaltuutettujen odotukset hallintokokeilun tuomista seurauksista Kainuussa olivat olleet merkittävästi positiivisemmat kuin mitä he kokivat lopulta vaikutusten olleen. Tämä osoittaa oikeaksi hallintokokeilun arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa olleet ennusteet siitä, että päättäjien positiivinen suhtautuminen kokeilun alussa muuttuu myöhemmin vaikeitten

ratkaisujen myötä (Sisäasiainministeriö 2005). Päättäjien suurimmat odotukset olivat kohdistuneet kuntien välisen yhteistyön lisääntymiseen, sillä jopa 74,4 % oli odottanut yhteistyön vahvistumista. Kainuulaiset päättäjät olivat odottaneet hallintokokeilun vaikuttavan vähiten siihen, että syrjäisten alueiden kehitys muuttuisi positiivisemmaksi. Muita vähemmän uskottiin myös muuttotappion vähenemiseen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääntymiseen.

Suurinta edistystä vastaajat näkivät kysytyistä asioista hallintokokeilun aikana tapahtuneen koulutuspalveluissa, joiden turvaamisen oli koettu vahvistuneen. Lisäksi työllisyyden katsottiin parantuneen, vaikkakaan sitä ei pidetty suoraan hallintokokeilun ansiona. Kommenteissa muun muassa työllisyystilanteen katsottiin johtuvan enemmän valtiovallasta kuin paikallisista toimista. Kokemukset koulutuspalveluiden ja työllisyyden kehittymisen osalta vastasivat myös parhaiten vastaajien odotuksia. Kyselyssä tiedustelluista asioista päättäjät kokivat hallintokokeilun aikana pettyneen eniten syrjäisten alueiden kehityksen kääntymiseen positiivisemmaksi, jota 78,5 % vastaajista ei kokenut tapahtuneen lainkaan. Tulos vastasi siten myös vastaajien odotuksia. Pettymyksen kohteisiin vastaajien näkemyksissä kuuluivat myös tulokset julkisen hallinnon keventymisestä ja julkisen sektorin työvoiman rekrytoinnin helpottumisesta. Suurimmat erot odotusten ja kokemusten välillä syntyivät kainuulaisten hyvinvoinnin lisääntymisen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen osalta.

#### Päättäjien vaikuttamiskokemukset

Vaikuttamiskokemuksista kysyttäessä tuli selvästi esille, että vastaajat pitivät maakunnan johdon resursseja ja vaikutusmahdollisuuksia liian vähäisinä maakunnan päätöksentekoon. Maakuntavaltuutettujen ja maakunnan johtavien viranhaltijoiden roolien selkeyden ja yhteistyön ei katsota olevan kunnossa. Maakuntavaltuutetuilla ei vastaajien mielestä myöskään ole ennestään tai saatavissa riittävästi tietoa päätöksentekoa varten. Jo maakuntahallituksen haastattelussa samat näkemykset tulivat esille muutamissa puheenvuoroissa:

*”Virkamies päättää ja luottamushenkilö luottaa, näinhän se on. Sanoisin näin, että johtavien virkamiesten edellyttäisin hiukan paremmin kantavan tuota taloudellista vastuuta. Tämä on ehkä monen johtavan virkamiehen, kuin myös luottamushenkilön kannalta pikkusen liian iso möhkäle tämä maakunta, sillä tavalla, että se on kohtuullisen epämääräinen käsitteenä ja silloin on helppo niinkun sen möhkäleen sisään piiloutua yksittäisellä virkamiehelläkin, niinkin että jostakin yksittäisestä asiasta ei tarte niin sitä vastuuta kantaa. Että riittää, että tietää, että jossakin muualla se peräseinä löytyy, että minun ei tarte sitä vastuuta tästä kantaa.”* (Maakuntahallituksen jäsen numero 1)

*”Organisaatio on uusi, tätä on viety nyt kolmatta vuotta. Se, mitä tulevaisuuteen, tuossa mitä (-) tässä sano, maakuntavaltuuston koko yhä kasvaa, kuntakiintiöt muuttuu. Mutta se rooli sillä valtuustolla, kun se on niin valtavan suuri, täytyy tulla ihan erilainen, ihan muuttua täysin se työskentelytapa ja ottaa se maakuntavaltuutettuna nimenomaan se, että voi kävellä sitten peilin etteen itekukin, että mikä on se rooli, kun siitä tulee niin valtavan iso.”* (Maakuntahallituksen jäsen numero 3)

*”...Ja sitten valtuuston roolista vähän vois tässä sanoa, että se oli niinkun, ainakin nyt ensimmäisenä kahtena vuotena, niin se näytti niinku jäävän vähän kauemmas, elikkä valtuutetut eivät ollu oikeestaan perillä niistä asioista, mistä sitten käytiin keskustelua. Että se ois tavallaan niinku, ja oikeestaan ei tavallaan vaan ois pitänytkin tuoda sillä tavalla, että valtuutetut ois ollu enemmän jyvällä näistä asioista.”* (Maakuntahallituksen jäsen numero 6)

Vain 13,4 % vastaajista koki maakuntavaltuuston pystyvän vaikuttamaan hyvin asioiden valmisteluun. Myös maakuntavaltuuston omassa väliarvioinnissa suurin osa maakuntavaltuustosta koki vaikuttamismahdollisuutensa huonoiksi (Kainuun maakuntakuntayhtymä 2008a). Tulokset ovat päinvastaisia kuin arviointihankkeen ensimmäisessä väliraportissa, jossa maakuntavaltuutetun suuriin mahdollisuuksiin vaikuttaa maakunnan kehitykseen uskoi yli ¾ vastaajista (Sisäasiainministeriö 2005). Päättäjät ovat siis kokeneet vaikuttamismahdollisuuksiensa vähentyneen hallintokokeilun aikana. Maakuntahallituksen haastattelussa peräänkuulutettiin kuitenkin myös omaa aktiivisuutta tilanteen parantamiseksi:

*”Aivan oikeassa suhteessa on kyllä valtaa, ja se on itsestä luottamushenkilöstä kiinni, minkä verran sitä valtaa haluaa käyttää. Tässä toki alkua leimaa se, että sekä johtavia viranhaltijoita että luottamushenkilöitä jossakin määrin semmonen arkuus vaivaa, että ei rohjeta välttämättä sitä valtaa ottaa ja käyttää sillä tavalla niinkuin sitä ois mahdollista.”* (Maakuntahallituksen jäsen numero 1)

Maakuntayhtymän ja kuntien väliseen tiedonkulkuun ei oltu myöskään tyytyväisiä, kun taas niiden tehtäväjakoa pidettiin selkeämpänä, vaikkakin suurempi osa kaipasi myös siihen tarkentamista. Valtaosa vastaajista halusi kansalaisia kuultavan enemmän maakunnan asioita valmistellessa, ja yli puolet tahtoi myös kuntien ohjaavan vahvemmin maakunta-kuntayhtymää. Maakuntavaltuutettujen vuorovaikutusta eri sidosryhmien, ja niistä erityisesti maakunta-kuntayhtymän työntekijöiden kanssa pidettiin heikkona. Parhaiten yhteyden katsottiin toimivan kuntapäättäjien kanssa. Maakuntavaltuuston omassa väliarvioinnissa maakuntavaltuutetut taas katsoivat maakunnan johdon yhteistyön toimivan parhaiten juuri henkilöstön kanssa ja huonoimmin taas suhteessa elinkeinoelämään (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2008a). Kyselyjen vastaukset antavat siten olettaa, että maakunnan johto joko toimii muita maakuntavaltuutettuja merkittävästi enemmän maakunnan henkilöstön kanssa tai suhtautuu siihen positiivisemmin.

Vastaajien mielestä kuntapäättäjillä ei ole riittävästi tietoa maakunta-kuntayhtymän asioista. Kainuun eri kuntien päättäjien kesken sekä eri poliittisten ryhmien välillä katsottiin olevan selvästi myös parannettavaa toimivan yhteistyön luomisessa maakunnan asioihin liittyen. Vastaajien mielestä maakuntavaltuutettu edustaa ensisijaisesti koko maakuntaa, samalla kun hänen katsottiin vahvasti olevan palveluiden käyttäjien edunvalvoja. Vastaajat pitivät lisäksi hyvänä, että maakuntavaltuutettu toimii myös kunnanvaltuutettuna. Maakuntavaltuutettujen edustusroolista oli kuitenkin valtuutetuilla ja maakuntahallituksen jäsenillä erilaisia näkemyksiä:

*"Ei vielä osata erottaa kuntien ja hallintotoiminnon eroavaisuutta. Vastuuhenkilöt vetävät oman kunnan etuja, vaikka koko Kainuu pitäisi olla kysymyksessä. Aina menee oma aikansa ennen kuin toiminto on toiminnassa niin kuin on suunniteltu. Hallintokokeilun hallinnon on otettava vastuu ja toimia sen mukaan että pysytään raameissa. Mutta tässä vaiheessa on koko Kainuu kysymyksessä ja eikä voi ajaa oman kunnan etuja niin kuin näkyy käyvän, isot puolustaa omaansa. Jos maakuntavaltuutettu on kunnanvaltuutettuna, tai hallituksessa, niin näkyy menevän puurojauhot sekaisin. Maakuntavaltuutetut pitäisi eroittaa kuntien valtuustoista, asiat pitäisi olla kuin valtio ja EU-asiat, ei yhtä aikaa molemmissa edustajana. Toiminnallisesti voisi olla parempi." (Valtuutettu numero 124)*

*"Silloin kun hallintokokeiluun lähetettiin, niin oli ohjausryhmät ja kunnista oli päätöksentekijät ja johtavat viranhaltijat mukana tässä luomassa tätä systeemiä, niin kovinhan se erikoista olisi, jos sieltä puolelta ei olisi tähän mitään kytköstä.*

*Elikkä tämä on yhteinen asia, niin kunnat kuin maakunta. Ja rahoittajan puolelta on tässä samaa mieltä kuin (-), että rahoittaja ja strategian johtaminen on kaksi eri asiaa ja on ihan hyvä näin. Oisi pihalla ku lumiukko, jos ei ois tuolla kuntapuolella.” (Maakuntahallituksen jäsen numero 3)*

Vastaajat uskoivat maakuntahallinnon lisäävän kuntaliitoksia Kainuussa, vaikka yhdeksi kunnaksi yhdistymiseen ei uskottu. Maakuntahallintomallin jatkamisen suhteen vastaajien mielipiteet jakoutuivat enemmän kuin muissa kysymyksissä, jatkoa kannattavien muodostaessa kuitenkin vielä suurimman ryhmän. Kokeilun alkuaikoina tehdyssä väliarvioinnissa valtaosa vastaajista oli kannattanut hallintomallin jatkamista (Sisäasiainministeriö 2005). Suhtautumisen ristiriitaisuutta selittävät ehkä parhaiten seuraavat kommentit:

*”Kokeilua on pakko jatkaa, koska kunnat ovat joutuneet ajamaan alas omia palvelujaan ja niiden käynnistäminen on taloudellisesti mahdotonta.” (Valtuutettu numero 4)*

*”Kunnat ovat parantaneet taloutta – kuntayhtymä sukeltaa. Viime kädessä kunnat kattavat alijäämät. Hallintokokeilu ei ole tuonut sellaista lisäarvoa että sitä kannattaa jatkaa. Valtion panostus hallintokokeiluun ollut nolla. Kun lähtötaso oli tappiollinen, ei tulosta nollasummapelillä synny. Kuntayhtymä ei voi valtuuttaa SOTE:n kustannusten nousuun mitenkään. Kun toiminta menoilla mitattuna on valtakunnan keskiarvoa parempi, löysät on puristettu. Tehtävä ilman valtionosuusjärjestelmän tuomaa parannusta mahdoton. M.O.T. Pääpaino piti olla elinkeinoelämän kehittämisessä. Nyt maakuntavaltuusto on ollut pelkkä perusturvalautakunta. Se siitä.” (Valtuutettu numero 137)*

Maakuntayhtymän toivottiin hakevan toimintamalleja aktiivisesti myös muista maista. Maakuntahallintomallin uskottiin toimivan aluehallinnon esimerkkinä myös muulle Suomelle tulevaisuudessa. Esikuvana olemisen luonne ei ole kuitenkaan itsestäänselvyys, sillä parissa kommentissa hallintokokeilua pidettiin myös esimerkkinä muille siitä, miten maakuntahallintoa tai kuntien yhteistyötä ei tule järjestää.

Palvelurakenteita haluttiin myös muutettavan voimakkaasti hallintokokeilun aikana. Erityisesti elinkeinoelämän toivottiin olevan vahvasti mukana palvelujen tuottamisessa, kuten myös kansalaisjärjestöjen. Kainuun kuntien katsottiin hyötyneen

hallintokokeilusta tähän mennessä enemmän kuin elinkeinoelämän tai kansalaisten. Hyötyjen katsottiin kuitenkin kokonaisuudessaan jääneen vielä haittoja pienemmiksi.

Maakuntavaltuutettujen ja kunnanvaltuutettujen kokemuserot olivat erittäin selkeitä muutamissa kysymyksissä. Maakuntavaltuutetut katsoivat päinvastoin kuin vain kuntapäättäjinä toimivat, että maakuntavaltuutetun rooli on selkeä, elinkeinoelämä on vilkastunut ja valtion eri viranomaisten resurssit ovat kohdentuneet enemmän maakunnan tarpeiden mukaan hallintokokeilun aikana. Vielä suurempi ero syntyi seuraavissa kysymyksissä: maakuntavaltuutetut uskoivat kunnanvaltuutettuja selvästi enemmän sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden vahvistuneen., kuntien taloustilanteen kohentuneen ja myös hyötynneen hallintokokeilusta. Kunnanvaltuutetut halusivat kuntien ohjaavan vahvemmin maakunta-kuntayhtymää, mitä taas maakuntavaltuutetut eivät odotetusti tahtoneet.

Vastaajien erot muiden muuttujien osalta olivat selkeimmillään sukupuolten, työelämään sijoittumisen, Vaalan ja muiden kuntien sekä puolue ryhmien välillä. Naiset olivat odottaneet hallintokokeilun vaikutuksilta miehiä enemmän. Naiset olivat odottaneet erityisesti kansalaisten osallistumismahdollisuuksien sekä syrjäisten alueiden positiivisen kehityksen lisääntyvän. Johtavassa asemassa olevat eivät uskoneet maakuntahallintokokeilun lisäävän kuntaliitoksia, mihin taas muissa ammattiasemissa olevat uskoivat. Julkisella ja järjestösektorilla työskentelevät olivat uskoneet selvästi enemmän työllisyyden paranemiseen kuin yksityisellä sektorilla työskentelevät ja työelämän ulkopuolella olevat vastaajat. Vaalalaisten vastaukset erottautuivat muiden kuntien vastaavista voimakkaimmin parissa kysymyksessä: he olivat muita selkeästi kriittisempiä siitä, onko maakuntavaltuutettujen ja kansalaisten vuorovaikutus toimiva sekä pitäisikö palvelurakenteita muuttaa voimakkaasti. He pitivät myös ehdottoman tärkeänä, että maakuntavaltuutettu toimii myös kunnanvaltuutettuna, mikä on loogista Vaalalla ollessa vain kaksi erikseen nimettyä, myös kunnanvaltuutettuina tällä hetkellä toimivaa maakuntavaltuuston jäsentä. Vastaajiin ei syntynyt puolueen perusteella eroa kuin kahdessa kysymyksessä; keskusta ajoi elinkeinoelämän mukanaoloa palvelutuotannossa muista puolueista koottua ryhmää voimakkaammin sekä suhtautui muita vastaajia selvästi kriittisemmin maakuntahallintomallin jatkoon kokeilun jälkeen.

## Kainuun maakuntahallinto ja Suomen aluehallinnon kehitys

Suomen aluehallinnon uudistamisen vaihtoehtoina ovat yli sadan vuoden ajan olleet läänipohjainen ja keskusjohtoinen aluehallinto tai maakuntapohjainen aluehallinto. Jo autonomian alussa tuli esille tahto *kuntia laajempien itsehallintoalueiden* perustamiseen. Vaikka maakuntahallintomallia on pidetty siitä lähtien esillä, ei sen toteuttamisesta ole aiemmin päästy konseksukseen liian monien liikkuvien osien vuoksi. Viimeisin yritys perusteelliseen alueremonttiin on parhaillaan käynnissä oleva Vanhasen II hallituksen aluehallintouudistus, jonka kehitysvaihtoehdot ovat edelleen samansuuntaiset kuin aiemmilla kerroilla. Myös Kainuun itsehallinnollista aluetta on pyritty vuosikymmenien aikana toteuttamaan niin maakunnan kuin lääninkin muodossa.

Maakuntaitsehallinnon puuttumista on pidetty merkittävänä syynä kuntainliittojärjestelmän perustamiselle, ja kuntainliitot vähensivät taas tarvetta perustaa maakuntaitsehallintoa. Tämän lisäksi maakuntaitsehallinnon esteenä on pidetty suurten kaupunkien vähäistä kiinnostusta, kuntakoon kasvattamistavoitteita sekä pelkoja peruskuntien itsehallinnon vähenemisestä, hallintokoneiston paisumisesta ja kokonaisverotuksen kasvusta maakuntaveroa käyttöönotettaessa. Kun maakuntaitsehallintoa ei lähdetty toteuttamaan Suomessa, aluehallintoa vahvistettiin valtion keskusjohtoisuuden suuntaan. Hallinnon laajetessa lääninhallinnolle, ministeriöille ja keskusvirastoille syntyi erityisesti 1960–80-luvuilla valtava määrä alueellisia organisaatioita, joita on sittemmin pyritty rationalisoimaan. Suomalaisen aluehallinnon ongelmana on pidetty toistuvasti myös kansanvaltaisen poliittisen ohjauksen puutetta. Olemassa olevia organisaatioita, kuten muun muassa lääninhallituksia pyrittiin siten kansanvaltaistamaan, kuitenkin ilman vaaleja ja varsinaisen päätösvallan hajauttamista. Hankkeet eivät ottaneetkaan tulta alleen.

Seuraava suuri sysäys maakuntahallinnon ensimmäisen asteen synnylle oli valtion ryhdyttyä voimakkaisiin hallinnon tehostamis- ja rationalisointitoimiin 1990-luvun laman myötä. Esko Ahon hallitus käynnisti *maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen*, jonka myötä säädetyllä *aluekehityslaille* aluekehitysvastuu

siirrettiin lääninhallituksilta 19:lle *maakuntien liitolle*. Myös maakuntaitsehallintoa pohdittiin, mutta aika oli kypsä vasta kuntapohjaisen maakuntayhtymämallin synnylle. EU-jäsenyyden myötä Suomeen rantautui eurooppalaisen yhteisön aluepolitiikka ja tietoisuus kansainvälisestä aluehallinnosta, jota korvaamaan välillisen ohjauksen piirissä olevat maakuntien liitot synnytettiin. Paavo Lipposen hallituksen Aluehallinto 2000-hankkeen toimesta yhteistyössä työskenteleville maakuntien liitoille ja TE-keskuksille tuli huomattava rooli muun muassa EU-tukien ohjauksessa ja valvonnassa. Valtion aluehallinnon viranomaisia ovat nykyisin lääninhallitukset, TE-keskukset ja eri ministeriöiden alaiset piiriviranomaiset, kuten tiehallinto, ympäristökeskukset ja verohallinto, sekä eräät välillisen valtionhallinnon piiriviranomaiset esimerkkinä Kansaneläkelaitos. Kuntaperusteista aluehallintoa ovat maakuntien liitot ja *seutukunnat*.

Maakuntien liitot ovat kuntayhtymiä, jotka hoitavat niille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä sekä kuntien itsehallintoon kuuluvia vapaaehtoisia tehtäviä. Maakuntien liitot ovat Suomen nykyisessä aluehallinnossa Ahvenanmaata ja Kainuun hallintokokeilua lukuun ottamatta ainoa selvästi maakunnallinen toimija. Muista kuntayhtymistä poiketen sen ylimmän päättävän toimielimen kokoonpanon tulee olla myös poliittisesti edustava. Aluekehitysvastuun myötä resurssit ovat jääneet kuitenkin valtionhallinnon päätettäväksi. Kainuun maakunnan liitto eli Kainuun liitto ja maakunnalliset kuntayhtymät on siirretty Kainuun maakunta-kuntayhtymään, jolle annettiin myös päätösvalta valtion eri hallinnonaloilta Kainuuseen kohdistettuihin resursseihin, jotka on valtion budjetissa koottu Kainuun kehittämisrahaksi.

Suomen entisistä ja nykyisistä aluehallinnon malleista seutukunnilla on eniten samankaltaisuuksia Kainuun maakuntahallintokokeilun kanssa. Molemmat toimivat julkisoikeudellisina kuntayhtyminä, jotka hoitavat kuntien yhteisiä tehtäviä peruspalveluissa, aluepolitiikassa ja elinkeinojen kehittämisessä. Molemmilla on kuntien välinen perussopimus, jolla Kainuun kunnat sopivat maakunta-kuntayhtymän rahoituksesta ja taloudenhoidosta. Suurin erottava tekijä on kuitenkin edelleen demokratian taso, koska seutukunnissa kansalaisilla ei ole tehokasta osallistumiskanavaa.



Kainuun hallintokokeilun on katsottu kokeiluaikansa jälkeen toimivan mahdollisena mallina muille maakunnille. Toisaalta sen on sanottu sisältävän niin paljon Kainuuseen erityisesti sovitettuja ratkaisuja, että se ei sellaisenaan tarjoa yleistä mallia Suomen aluehallinnon kehittämiseksi. Paras-hankkeen yhteydessä kehitelty aluekuntamalli vastaa osin kuitenkin Kainuun hallintokokeilun toteutustapaa, jossa kuntien asema on edelleen suhteellisen vahva, ja maakunnan rahoitus on toteutettu kuntien maksuosuuksien avulla. Kainuun hallintokokeilua koskevan keskustelun yhteydessä on nostettu esille myös aluekuntien verotusmalli, jossa verotusoikeus on alueella ja se jakaa kunnille niiden osuudet. Niin sanotusta maakuntaverosta päättäminen ja pohtiminen sen suhteesta kunnallisverotukseen on ajankohtaista vasta hallintokokeilun tuomien kokemusten arvioinnin jälkeen.

Niin tutkijat kuin muut tahot ovat esittäneet erilaisia malleja aluehallinnon uudistamiseksi. Esillä on ollut muun muassa *osittainen maakunnallinen itsehallinto*, jossa maakuntien liittoihin yhdistetään TE-keskukset ja jolle annetaan kaikki alueelliset kehittämistehtävät sekä muita valtiollisia tehtäviä ympäristö-, tie- ja metsähallinnosta. Par'aikaa käynnissä oleva aluehallinnon uudistamishanke onkin tuonut esille myös em. vaihtoehdon maakuntien omaehtoisen toiminnan ja aluekehityksen vahvistamiseksi. Tutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaisilla olisi halua maakuntahallinnon vahvistamiseen. Maan johdon viedessä samanlaista viestiä eteenpäin, voi seuraavaksi koittaa maakuntahallinnon todellinen tuleminen Kainuun ja Ahvenanmaan lisäksi myös muualle Suomeen.

## 6.2. Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen keskeiset tutkimusongelmat olivat:

- Miten Kainuun maakunnan ja Kainuun kuntien poliittiset päättäjät arvioivat Kainuun maakuntahallintokokeilun edenneen suhteessa odotuksiin?
- Miten kainuulaiset päättäjät arvioivat vaikuttamiskokemuksiaan Kainuun maakuntahallintokokeilusta?

Tutkimuksen tavoitteena oli siis selvittää kainuulaisten päättäjien näkemyksiä hallintokokeilusta ja siinä vaikuttamisesta. Tutkimustulokset antoivatkin selkeitä ja pääosin myös odotettuja vastauksia. Ennen tulosten analysointia minulla itselläni oli muutamia ennakko-odotuksia, jotka täyttyivät yllättävän vahvasti. Ensinnäkin, hallintokokeilun suunnitteluvaihetta koskevan tutkimuksen (Suhonen 2007) perusteella odotin, että päättäjät kokevat puutteita vaikutusmahdollisuuksissaan myös hallintokokeilun varsinaisesti toimiessa. Toiseksi oletin, että kunnanvaltuutetut olisivat selvästi maakuntavaltuutettuja kriittisempiä hallintokokeilun odotusten ja niiden täyttymisen suhteen. Kolmanneksi arvioin, että päättäjien hallintokokeilun tavoitteiden toteutumisesta koskevien odotusten ja kokemusten välinen ero olisi joko erittäin suuri tai hyvin pieni. Tällaista kärjistymistä olikin huomattavissa vastauksissa siten, että odotukset olivat vastaajien mukaan olleet hyvin korkealla, kun taas kokemukset samojen asioiden toteutumisesta olivat olleet pääasiassa negatiivisia, jolloin ero muodostui suureksi. Myös muut ennakko-oletukset toteutuivat tulosten perusteella.

Kyselyn vastausprosentiksi muodostui 46,2 %, eli alle puolet valtuutetuista vastasi tutkimuskyselyyn. Koska otos jäi odotettua pienemmäksi, on sitäkin tärkeämpää pohtia aineiston *edustavuutta*. Edustavuudella tarkoitetaan sitä, että aineisto on kyllin samanlainen kuin joukko, jonka osa tutkimuskohde on (Pihlaja 2006). Vastaajien ja valtuutettujen kokonaisjoukon taustamuuttujien jakaumat vastasivat verrattain hyvin toisiaan. Maakuntavaltuutetuista jopa 71,4 % vastasi kyselyyn, mutta vain kunnanvaltuutettuina toimivista kuitenkin vain 43 %. Vastaajissa korostui lisäksi naisten osuus 7 % enemmän kuin valtuutetuissa, mutta vastaajien kotikuntien osuudet vaihtelivat vain 0,4–4,2 % suhteessa kaikkien valtuutettujen kotikuntiin. Puolue- ja valtuustoryhmien osalta vastanneet jakautuivat hyvin samoin kuin valtuutettujen todelliset osuudet, ainoastaan keskustan edustajat ovat vastaajissa hieman aliedustettuina (7 % todellisesta valtuutettujen joukosta). Aineiston voikin siis katsoa olevan riittävän edustava kainuulaisten vaaleilla valittujen päättäjien ja heistä erityisesti maakuntavaltuutettujen osalta.

Tutkimuksen luotettavuutta kuvataan perinteisestä kahdella termillä: *reliabiliteetti* ja *validiteetti*. Ensimmäinen tarkoittaa tulosten toistettavuutta ja kertoo, onko sattuma

vaikuttanut tuloksiin. Jälkimmäinen taas tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2001: 213–214.) Haastattelurunko ja kysely suunniteltiin huolellisesti, tutkimuksen eri vaiheiden toteutus sekä luokittelujen muodostaminen ja perusteet on selostettu tarkkaan, joten tutkimus on toistettavissa uudelleen. Tulokset eivät näytä olevan sattumanvaraisia, joten tutkimuksen reliabiliteetti on siten hyvä. Koska kyselyssä kysyttiin ensin yksinkertaisia perustietoja, tutkimus mittasi vastaajien taustatietojen ja kainuulaisen päättäjäprofiilin osalta sitä, mitä oli tarkoituskin, eli *sisäinen validiteetti* oli siis siltä osin hyvä. Haastavampaa on kuitenkin arvioida, mittasivatko kyselyn teemaosioiden kysymykset oikein päättäjien odotuksia ja niiden toteutumista sekä vaikuttamiskokemuksia. Vastaajat pystyivät valitsemaan viidestä eri vastausvaihtoehdosta välillä "täysin samaa mieltä- täysin eri mieltä", jotka luokkina yhdistettiin vasta analysointia varten. Koska vastaajilla oli käytössään useampi vaihtoehto, joista he voivat valita näkemyksensä mukaan, voidaan jättää myös neutraalin vastauksen, katson, että tutkimus erotteli eri mieltä näkemyksissään ja vaikuttamiskokemuksistaan olevat vastaajat.

Tulokset eivät ole juurikaan yleistettävissä suoraan laajemmin, koska muualla Manner-Suomessa ei ole vielä maakuntahallintoa. Tutkimuksen *ulkoinen validiteetti* ei ole siten kovin hyvä. Tutkimus kertoo kuitenkin paikallisten päättäjien näkemyksen yhdestä palvelutuotantomallista, joita kunnat kartoittavat nyt vauhdilla Paras-hankkeen puitteissa; tutkimus voi antaa muille päättäjille ja vastuunalaisille viitteitä siitä, mitä asioita tulee huomioida uutta kuntayhteistyö- tai aluehallintomallia suunniteltaessa omalle alueelle, ja mitä teemoja halutaan omaksua silloin Kainuun hallintokokeilusta erityisesti ja mitä ei. Tulokset antavat Kainuun maakuntahallintokokeilusta uutta tietoa ja näkemyksiä erityisesti kuntapäättäjänäkökulmasta, joka aiemmissa tutkimuksissa on otettu huomioon korkeintaan pienenä otoksena. Tutkimus vastaa osaltaan myös hallintokokeilun suunnitteluvaiheen osallistumista tutkittaessa asetettuun jatkotutkimushaasteeseen maakuntavaltuutettujen osallistumismahdollisuuksien arvioinnista. Kainuun maakunnalle tutkielma tarjoaa suoria näkökulmia sitä koskevaan palautteeseen sekä kehittämisajatuksia.

Tutkimusmenetelmät osoittautuivat pääosin toimiviksi. Muutamissa asioissa erityisesti kyselyn osalta on kuitenkin syytä pysähtyä pohtimaan, olisiko asiat voitu tehdä toisin. Esimerkiksi kysymysasettelussa oli huomattavissa kehittämisen varaa siinä, mitä jollakin kysymyksellä lopulta tarkoitetaan. Esimerkiksi jos vastaaja katsoi työllisyyden parantuneen hallintokokeilun aikana, hän ei välttämättä vastannut olevansa samaa mieltä, koska ei katsonut seurauksen johtuneen hallintokokeilusta vaan yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Näkökulmaero antoi siis tilaa pienille virhetulkinnoille.

Kyselyn ensimmäisen teemaosion kysymysasettelussa on lisäksi huomioitava, että ennen hallintokokeilua olleista odotuksista on kysytty samaan aikaan kuin odotusten täyttymisestä. Odotukset voivat olla vastaajien muistoissa joko suuremmat tai pienemmät kuin mitä ne todella olivat. Vertailun tulokset olisivatkin luonnollisesti hieman erilaisia, jos odotuksia olisi kysytty jo ennen hallintokokeilua. Aikojen kuluessa myös muistot kuitenkin muuttuvat. Kyselyssä korostuukin nyt päättäjien näkökulma, joka perustuu heidän omiin nykyisiin näkemyksiinsä aikaisemmista odotuksista ja nykytilanteesta. Näiden näkemysten varassa päättäjät myös pääosin toimivat päätöksenteossa. Aikaisempien odotusten ja tutkimusajankohdan aikaisten kokemusten samanaikaiseen tutkimiseen perustuva tutkimusmenetelmä voikin lopulta tuottaa parempaa tietoa siitä näkökulmasta, jonka perusteella maakuntahallintokokeiluun liittyviä nykyisiä ja tulevia päätöksiä tehdään Kainuussa.

Koska seuraan hallintokokeilua myös paikallisen päättäjän roolissa, tiedostin hyvin kyselyn aikoihin tapahtuneet, paljon julkisuutta saaneet Kainuun maakuntahallinnon palveluiden muutokset ja osin niistä johtuneen pessimistisen julkisen ilmapiirin. Vaikka kyselyä oli valmisteltu monta kuukautta, kyselyn valmistaminen ja lähettäminen tuntui osin irrallisen gallup-kyselyn teolta ja kuitenkin samalla myös päättäjien näkemysten tärkeältä tieteelliseltä kartoitukselta. Niin sanotun nollatutkimuksen tunne tulee odotettavissa olevien näkemysten vahvasta ennakkoinnista, jotka on kuitenkin hyvä tiedostaa kyselyn valmisteluvaiheessa. Etukäteen odotettujen näkemysten toteamiseen paikkansa pitäviksi tarvitaan kuitenkin ei enempää eikä vähempää kuin tieteellinen tutkimus, jotta arviot tutkimuksen kohteesta eivät elä ja ole olemassa vain uutisjuttujen, mielipidekirjoitusten ja kolumnien varassa.

Tutkimuksen kannalta olisi ollut mielenkiintoista verrata Kainuun ja *erityisesti muissa Pohjoismaissa olevien itsehallinnollisten maakuntien päättäjien vaikuttumiskokemuksia*. Alan keskeisiltä tutkijoilta Suomessa asiaa kysyttyäni, ei tätä aihepiiriä koskevia pohjoismaisia tutkimuksia kuitenkaan juuri löydy, sillä tutkimuskenttä on suuntautunut tutkimaan enemmän kansalaisia ja heidän poliittista käyttäytymistään sekä mielipiteitä (Djupsund 2007). Länsi-Ruotsissa on kuitenkin tehty muutama tutkimus päättäjänäkökulmaa koskien Regional Self Government in Western Sweden-tutkimusohjelman puitteissa muun muassa Länsi- Götanmaan maakunnasta (Nilsson 2008). Kyseisten tutkimusten vertailu käsillä olevan tutkielman tuloksiin olisi kuitenkin laajentanut tämän tutkimuksen liian mittavaksi. Kainuun maakuntahallinnon, pohjoismaisten maakuntien ja muiden eurooppalaisten itsehallintoalueiden päättäjien vaikuttamiskokemukset ja näkemysten vertailu ovatkin niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe. Jatkossa olisi mielenkiintoista nähdä myös jonkin tutkimuksen pää- tai sivutuloksena, minkälainen on vaikutusvaltaisen kainuulaisten päättäjän profiili ja eroaako se kainuulaisten keskivertopäättäjän profiilista.

Vastaajien odotuksia ja kokemuksia vertaillaessa tuodaan esille päättäjien näkökulmaa, ei siis todellista tilannetta hallintokokeilun onnistumisesta. Tulosten mukaan vaikuttaa siltä, että hallintokokeilulle asetettiin liian suuria odotuksia kainuulaisten taholta ja ero odotusten sekä hallintokokeilun tuloksista olevien kokemusten välillä on siksi niin suuri. Tämä osoittaa, että turhien pettymysten vähentämiseksi mahdollisiin tuleviin hallintokokeiluihin kohdistuvia odotuksia ei tulisi päästää niin suuriksi kuin mitä ne Kainuussa ehkä tarkoituksellisestikin nostettiin yhteishengen ja sitoutumisen vahvistamiseksi.

Vaikka tulokset näyttäisivät liiallisten odotusten vaikuttaneen päättäjien näkemyksiin hallintokokeilusta, se ei sulje pois päättäjien näkemystä siitä, että hallintokokeilussa on päästy tavoitteisiin odotettua vähemmän. Tässä yhteydessä voidaan luonnollisesti pohtia myös niin päättäjille osoitetun kuin yleisen tiedotuksen onnistuneisuutta. Tiedottamisen ja uutisoinnin perusteella luodaan mielikuva, joka ei riipu useinkaan onnistumisten ja

epäonnistumisten todellisesta määrästä ja suhteesta. Maakunnan ja erityisesti kuntapäättäjien osoittama kriittinen suhtautuminen hallintokokeiluun ja sen vaikutuksiin on syytä ottaa kuitenkin vakavasti, koska maakuntahallintokokeilun onnistuminen ja siten myös sen tavoitteiden saavuttaminen, kuten palveluiden turvaaminen kaikille kainuulaisille, on kiinni tästä päättäjäjoukosta. Toimivien keinojen löytäminen ja niihin sitoutuminen on tavoite, johon päättäjien on päästävä. Tätä varten tarvitaan kaikkien asianomaisten osallistumista ja lahjojen käyttöä, mikä on mahdollista vain silloin, jos päättäjät voivat todella vaikuttaa päätöksentekoon. Realistinen ja optimistisempi suhtautuminen hallintokokeiluun on siis mahdollista sen jälkeen, kun päättäjien vaikuttamiskokemukset ovat muuttuneet nykyistä positiivisemmiksi eli he voivat muun muassa todella kokea vaikuttavansa maakunnan päätöksentekoon.

Vaikuttamiskokemusten laadun parantamiseksi olisi kiinnitettävä huomiota etenkin maakuntavaltuuston työskentelytapoihin. Maakuntavaalien kuntakiintiöiden poistuessa päätöksentekokehää on haluttu laajentaa demokraattisesti suurentamalla maakuntavaltuuston kokoa 39:stä 59 valtuutettuun vuonna 2009 alkavan vaalikauden alusta. Jatkossa on kuitenkin huomioitava, että kokousten ja päätöksentekoa valmistelevien kokoontumisten keskustelu aika sekä puheenvuorot jakautuvat useammalle, jolloin käytännön osallistuminen ja siten myös vaikuttaminen vähenee. Maakuntavaltuuston toiminnassa olisikin varauduttava valmistelevämpiin lautakuntien ja valtuustoryhmien kokouksiin, etukäteen valtuustoryhmissä jaettuihin tai lyhyempiin puheenvuoroihin tai vaihtoehtoisesti pitempiin tai useammin pidettäviin maakuntavaltuuston kokouksiin. Maakunnan päätöksentekoon kohdistuvia toiveita kuvaa maakuntahallituksen haastattelun loppukommentti:

*”...Valtuuston rooli pitää olla seuraavien vaalien jälkeen hyvin selkeä. Toivottavasti ei tule ainakaan kovin paljon suulaampia edustajia, muuten kokouksiin pitää ottaa makuupussit edustajien matkaan.”* (Maakuntahallituksen jäsen numero 5)

## LÄHDELUETTELO

Council of Europe (2001). Conference of European ministers responsible for local and regional government: Outlines, syntheses and overviews of si models of regional self-government. MCL-13 (2002) 4. Saatavissa 16.12.2007: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2A8FC2DF2E0B3194C2256BE5003A63B9/\\$file/outlineseng.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2A8FC2DF2E0B3194C2256BE5003A63B9/$file/outlineseng.pdf).

Djupsund, Göran (2007). Sähköpostikeskustelu professori Göran Djupsundin (Åbo Akademi) kanssa 25.9.2007.

Euroopan Neuvosto (2001). Euroopan kunta- ja aluehallintoministereiden 13. konferenssi: Konferenssin johdanto-osuus ja konferenssiasiakirjat. MCL-13 (2002) 2. Saatavissa 16.12.2007: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/FC654DCAB4E4D1DDC2256BE30048F8B5/\\$file/ec2002\\_johdanto.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/FC654DCAB4E4D1DDC2256BE30048F8B5/$file/ec2002_johdanto.pdf).

Fakta-tietopalvelu (2006). Kainuu. Saatavissa 13.12.2006: <http://www.facta.fi/?aid=39237&changeactive=true>.

Haveri, Markku (1997). Aluehallinto muutoksessa: Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Hallintotiede 1997 A 11. Tampere: Tampereen yliopisto.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 41/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun laista muuttamisesta.

HE 215/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

Heikkinen, Antero (1985). Kajaanin läänistä Kainuun maakunnaksi. Teoksessa: Scripta Historica I. Oulun historiaseuran julkaisuja, 65–88. Toim. Jouni Alavuotunki.

Heikkinen, Pentti (2007). Lääkäri ja sairaanhoitaja joka kunnan lähipalveluja. Kainuun Sanomat 30.11.2007.

Heikkinen, Reijo (2002). Paltaniemen kulttuurimaisema. Saatavissa 25.7.2007: <http://www.kajaaninyliopistokeskus.oulu.fi/omasto/rheikkin/palta/palta.htm>.

Heikkinen, Reijo (2007). Tuokiokuvia ja tietoja Kainuun kulmakunnilta. Saatavissa 11.7.2007: <http://www.kajaaninyliopistokeskus.oulu.fi/kainuu/index.htm>.

Heuru, Kauko (2001). Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Helena Remes & Paula Sajavaara (2004). Tutki ja kirjoita. 10.painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Jyrinki, Erkki (1977). Kysely ja haastattelu tutkimuksessa. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

Jäntti, Anni (2005). Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma. Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Kainuun maakunta-kuntayhtymä (2006). Kainuun maakunta-kuntayhtymän strateginen suunnitelma vuosille 2007–2015. Saatavissa 3.3.2003: [http://maakunta.kainuu.fi/strateginen\\_suunnitelma](http://maakunta.kainuu.fi/strateginen_suunnitelma).

-"- (2007a). Hallintokokeilu. Saatavissa 28.12.2007: <http://maakunta.kainuu.fi/hallintokokeilu>.



- "- (2007b). Kainuu. Saatavissa 13.7.2007: <http://www.kainuu.fi/index.php?mid=2&la=fi>.
- "- (2007c). Kainuun kunnat. Saatavissa 13.7.2007: [http://www.kainuu.fi/index.php?mid=2\\_18\\_101&la=fi](http://www.kainuu.fi/index.php?mid=2_18_101&la=fi).
- "- (2007d). Vuosikertomus 2006. C:5. Saatavissa 30.11.2007: <http://maakunta.kainuu.fi/tilinpaatos>.
- "- (2007e). Kainuun pinta-ala kunnittain 1.1.2007. Saatavissa 12.7.2007: [http://www.kainuu.fi/UserFiles/suke/File/TILASTO\\_Pinta\\_ala2007.pdf](http://www.kainuu.fi/UserFiles/suke/File/TILASTO_Pinta_ala2007.pdf).
- "- (2007f). Maakuntahallinnon päätöksenteko. Saatavissa 24.11.2007: <http://maakunta.kainuu.fi/paatoksenteekijat>.
- "- (2007g). Maakuntavaltuuston jäsenet. Saatavissa 9.2.2008: [http://maakunta.kainuu.fi/maakuntavaltuuston\\_jasenet](http://maakunta.kainuu.fi/maakuntavaltuuston_jasenet).
- "- (2007h). MH § 188: Kainuun maakunta -kuntayhtymän ja Kuusamon kaupungin yhteistyösopimus. Saatavissa 24.11.2007: [http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/KOKOUS-344-6.HTM](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-344-6.HTM).
- "- (2007i). MV § 117: Valtuustoaloite maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävien eriyttämisestä. Saatavissa 24.11.2007: [http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/KOKOUS-361-15.HTM](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-361-15.HTM).
- "- (2007j). Tietoja väestöstä. Saatavissa 20.7.2007: [http://www.kainuu.fi/index.php?mid=2\\_406\\_407&la=fi](http://www.kainuu.fi/index.php?mid=2_406_407&la=fi).

- "- (2008a). Kainuun maakuntavaltuuston väliarviointi valtuustokaudesta 2005–2008. Saatavissa 26.2.2008: [http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/KOKOUS-361-11-Liite-1.DOC](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-361-11-Liite-1.DOC).
- "- (2008b). Maakuntavaltuuston kokous, pöytäkirja 28.1.2008, 5§: Maakuntavaltuuston väliarviointi valtuustokaudesta 2005–2008. Saatavissa 26.2.2008: [http://kafi.tutka.net/mk\\_paatokset/kokous/KOKOUS-394-5.HTM](http://kafi.tutka.net/mk_paatokset/kokous/KOKOUS-394-5.HTM).
- Kainuun maakuntaliitto (1972a). Maakuntaitsehallinnon toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset. Matti Juhani Huovinen, yleisen valtio-opin hallinto-opin linjan pro gradu-tutkielma, 1.9.1972, Helsingin yliopisto. A:5.
- Kainuun maakuntaliitto (1972b). Vuosikirja 1971.
- Kainuun Sanomat 19.7.2007. Käsiä ei saa nostaa pystyyn.
- Kainuun TE-keskus (2007a). Työllisyyskatsaus marraskuu 2006. Saatavissa 13.7.2007: <http://www.te-keskus.fi/Public/?app=5&param=T&area=7643>.
- Kainuun TE-keskus (2007b). Työllisyyskatsaus toukokuu 2007. Saatavissa 13.7.2007: <http://www.te-keskus.fi/Public/?app=5&param=T&area=7643>.
- Kainuun ympäristökeskus (2006). Ympäristön tila. Saatavissa 12.7.2007: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1334&lan=fi>.
- Kalliokoski, Maria (2007). Maakunta pyrkii nollatulokseen. Kainuun Sanomat 27.11.2007.
- Karisto, Antti & Ullamaija Seppälä (2004). Maukas gradu: Valmistusvihjeitä tutkielman tekijöille. Tampere: Vastapaino.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007). Alueelliset talousnäkymät talvella 2007: TE-keskusten näkemykset seutukuntien lähitulevaisuudesta. Saatavissa 12.7.2007: <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=1245>.

Kauppinen, Markku (2003). Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 31: 3, 171–187.

Keskinen, Pirkko (2007a). Kiviniemi patistaa kainuulaisia käyttämään itse saamaansa valtaa. Kainuun Sanomat 15.12.2007.

Keskinen, Pirkko (2007b). Kunnat asettamassa maakunnan rahoitukselle tiukkoja ehtoja. Kainuun Sanomat 10.5.2007.

Keskinen, Pirkko (2007c). Maakunnan alijäämä karkaa käsistä nykymenolla. Kainuun Sanomat 16.5.2007.

Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 39.

Komiteanmietintö 1974: 98. Väliportaanhallintokomitean mietintö. Helsinki.

Komiteanmietintö 1992: 34. Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin: Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Helsinki: Valtioneuvosto.

Koskela, Jouni (2003). Kansanvallan toteutuminen maakuntahallinnossa. Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Koti-Kajaani 2.-3.6.2007. Talvivaara kestää arvostelunkin.

Kuitunen, Soile, Jari Pajunen & Pauliina Aho (2003). Maakuntien merkitys ja tehtävät. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 36.

- Kunnallisanalan kehittämissäätiö (2007). Antti Mykkänen: Aluehallintoa uudistettava – valtion oma putkileikki ei ole ratkaisu. Tiedote 6.12.2007. Saatavissa 25.2.2008: <http://www.kaks.fi/tiedotteet/antti-mykkanen-aluehallintoa.aspx>.
- Kuntaliitto (2003). Maakunnan liiton organisaatio ja rahoitus. Saatavilla 24.11.2007: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;121;697;39481](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;121;697;39481).
- Kuula, Arja (1999). Toimintatutkimus: Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.
- Laamanen, Elina (toim.) (2001). Seutuyhteistyön suunta. PRAKSIS – tiedosta toimeen nro 1. 2. täysin uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lehmijoki, Lillimari (2006). Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon. Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Lindblom, Arto (2004). Käsitteellisiä jäsennyksiä päätöksentekijän kokemaan epävarmuuteen. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Keskustelua ja raportteja 4:2004.
- Marin, Jouko (2007). Neljän prosentin linja vetäisi kunnat mukaan palveluvastuuseen. Kainuun Sanomat 22.5.2007.
- Marin, Jouko & Teemu. J. Kammonen. Maakuntahallitus ei joustu piiruakaan talouskurista. Kainuun Sanomat 12.6.2007.
- Mennola, Erkki (1999). Idea maakunnasta. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 33.

- Merton, R. K., Fiske, M. & Kendall, P.L. (1956). The focused interview: A manual of problems and procedures. Glencoe, IL: Free Press.
- Mikkonen, Kauko (1997). Aluetutkimuksen menetelmät. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 50. Maantiede 2.
- Moilanen, Mika (2007). Kainuussa viidenneksen pienemmät terveystoimenpiteet kuin maassa keskimäärin. Kainuun Sanomat 10.5.2007.
- MTK-Kainuu (2007). Kainuun maaseutuelinkeino-ohjelma 2007–2013. Saatavissa 13.7.2007: [www.mtk.fi/liitot/kainuu/hankkeet/fi\\_FI/hankkeet\\_kainuu/\\_files/772-52411313553907/default/uusiohjelma123.doc](http://www.mtk.fi/liitot/kainuu/hankkeet/fi_FI/hankkeet_kainuu/_files/772-52411313553907/default/uusiohjelma123.doc).
- Mustonen, Hannu (2007). Kainuulaisten luottamus talouteen petraantui maan vahvimmaksiksi. Kainuun Sanomat 20.7.2007.
- Niemi, Irene (1999). Kunnallisen vallan käyttäjät: Tutkimus vaikutusvaltaisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden piirteistä. Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Vaasan yliopisto.
- Niemi-Iilahti, Anita, Jari Stenvall & Krister Ståhlberg (2002). Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Nilsson, Lennart (2008). Sähköpostikeskustelu professori Lennart Nilssonin (Göteborgs universitet) kanssa 26.2.2008.
- Otavan Suuri Ensyklopedia (1977). Helsinki: Otava.
- Pakaslahti, Saara (2007). Yrittäjät varautuvat Talvivaaran tuloon. Sotkamo-lehti 15.6.2007.

Paunikallio, Merja (2000). Maaseudun voimavara: Nuorten halu osallistua kotikuntansa kehittämiseen. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja: Sarja B:19.

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

Pihlaja, Juhani (2006). Tutkielmalle vauhtia. Vammala: SOCEDA.

Pikkala, Sari (toim.) (1997). Kunnat ja päättäjät: KuntaSuomi2004-tutkimuksia, nro 9. Suomen Kuntaliiton julkaisuja: Acta-sarja, nro 85.

Pribilla, Marko (2005). Maakunnat vastaan läänit: 1990-luvun aluehallintouudistus poliittisena prosessina. Julkaisematon ro gradu-tutkielma. Turun yliopisto.

Riepula, Esko (2003). Puhe Lapin yliopiston 25. lukuvuoden avajaisissa. Saatavissa 23.8.2007: <http://www.ulapland.fi/?deptid=13912>.

Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto: kehittämisvaihtoehdot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Sauri, Pekka (2003). Suomen demokratisoiminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia- sarjan julkaisu nro 51.

Seniorpolis (2007). Seniorpolis. Saatavissa 23.7.2007: <http://www.seniorpolis.com/>.

Sisäasiainministeriö (2003). Alueiden roolia käsittelevä ministerikokous Roomassa 16.–17.10.2003. Saatavissa 16.12.2007: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/vwSearchView/D0EDB8E05417AC7FC2256DC0003E582B>.

- "- (2005). Siniset ajatukset – sanoista tekoihin: Kainuun hallintokokeilun arviointi, ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/ 2005. Saatavissa 27.2.2008: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0863096FB38364E7C225-70C900458C76/\\$file/372005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0863096FB38364E7C225-70C900458C76/$file/372005.pdf).
  
- "- (2006a). Kunta- ja palvelurakenneuudistus: Lakityöryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2006. Saatavissa 28.12.2007: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E62A814AE22DA760C225711C0029243C/\\$file/082006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E62A814AE22DA760C225711C0029243C/$file/082006.pdf).
  
- "- (2006b). Valtiosihteeri Antti Mykkänen: Kainuun mallia voitaisiin soveltaa myös muualla Suomessa. Tiedote 28.2.2006. Saatavissa 25.2.2008: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/94068FC5C70E2E11C22571230023F40C?opendocument>.
  
- "- (2007a). Aluehallinnon uudistamishanke. Saatavissa 28.12.2007: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/F92A734E9107DA0BC2257333003F9D9D>.
  
- "- (2007b). Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Saatavissa 28.12.2007: <http://www.intermin.fi/kuntajapalvelurakenne>.
  
- "- (2007c). Seutuhanke. Saatavissa 27.12.2007: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/EF591313526281B6C2256FB8002E94C4?opendocument>.
  
- "- (2007d). Seutuhankkeen historia. Saatavissa 27.12.2007: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/57502A96193FAB1FC2256FB8002EC97D?opendocument>.

Ståhlberg, Krister (2002). Alueellinen itsehallinto ja subsidiariteetti – eurooppalaisia malleja ja periaatteita. Euroopan kunta- ja aluehallintoministereiden 13. konferenssi: yleisesitys. MCL-13 (2002) 6. Saatavissa 16.12.2007: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/288C145F8835D2E3C2256BE40050F616/\\$file/stahlbergsuo.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/288C145F8835D2E3C2256BE40050F616/$file/stahlbergsuo.pdf).

Suhonen, Marjo, Leena Paasivaara & Juhani Nikkilä (2006). Asiantuntijaosallistuminen Kainuun maakuntakokeilun suunnittelussa – suunnittelijoiden näkemyksiä osallistumismahdollisuuksistaan ja niihin liittyvistä tekijöistä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 34: 2, 122–138.

Suhonen, Marjo (2007). Osallistujaohjaus ristipaineiden keskellä: Tapaustutkimus Kainuun maakuntakokeilun sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeen suunnitteluvaiheesta vuosina 2003–2004. D Medica 924. Oulun yliopisto.

Suksi, Markku (1998). Professori Markku Suksen virkaanastujaisesitelmä: Autonomia ja ylemmänasteinen itsehallinto – syventyvää hallintoa ja laajentuvaa osallistumista. Saatavissa 29.8.2007: [http://lipas.uwasa.fi/tiedotus/tiedotteet98/helmi\\_5.html](http://lipas.uwasa.fi/tiedotus/tiedotteet98/helmi_5.html).

Talvitie, Juha (2000). Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia- sarjan julkaisuja nro 36.

Tampereen yliopisto (2005). Kunnallisanalan koulutus. Valintakoekysymykset 2005: mallivastaukset. Saatavissa 27.12.2007: <http://www.uta.fi/opiskelu/valintakoekysymykset/2005/kunnallisala.html>.

Temmes, Markku (2007). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa: Suomen poliittinen järjestelmä-verkkokirja. Toim. Pasi Saukkonen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Helsingin yliopisto. Saatavissa 19.12.2007: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta>.



- Tilastokeskus (2001). Jollei Haltille niin ainakin Kinttumäelle: Maantieteellisiä tietoja maakunnittain. Saatavissa 25.7.2007: <http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta-09-01-maantiede.html>.
- "- (2007a). Kunnallisvaalit 2004. Saatavissa 9.2.2008: <http://statfin.stat.fi/stat-web/start.asp?LA=fi&DM=SLFI&lp=catalog&clg=vaalit>.
- "- (2007b). Kuntaportaali: Hyrynsalmi. Saatavissa 20.7.2007: <http://www.stat.fi-/tup/kunnat/kuntatiedot/105.html>.
- "- (2007c). Kuntaportaali: Kajaani. Saatavissa 20.7.2007: <http://www.stat.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/205.html>.
- "- (2007d). Kuntaportaali: Kuhmo. Saatavissa 23.7.2007: <http://www.stat.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/290.html>.
- "- (2007e). Kuntaportaali: Ristijärvi. Saatavissa 23.7.2007: <http://www.stat.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/697.html>.
- "- (2007f). Kuntien perustiedot. Saatavissa 25.7.2007: <http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=Kuntaportaali&ti=Kuntien+perustiedot&path=../Database/Kuntien%20perustiedot/Kuntien%20perustiedot/&lang=3>.
- "- (2007g). Statfin: Työlliset toimialan mukaan alueittain 1993–2005\*. Saatavissa 12.7.2007: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=030\\_93-05m&ti=&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=030_93-05m&ti=&path=../Database/StatFin/vrm/tyokay/&lang=3&multilang=fi).
- "- (2007h). Vuosikate. Saatavissa 29.11.2007: <http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate.html>.

- "- (2007i). Väestö: Maakuntien pinta-ala, väestö ja bruttokansantuote (NUTS 3). Saatavissa 11.7.2007: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.html#bruttokansantuote](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html#bruttokansantuote).
- "- (2007j). Väestöennuste 2007–2040. Saatavissa 12.7.2007: [http://www.stat.fi/til/vaenn/2007/vaenn\\_2007\\_2007-05-31\\_tie\\_001.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2007/vaenn_2007_2007-05-31_tie_001.html).
- "- (2007k). Väestön koulutusrakenne 31.12.1998–2006 vuoden 2007 aluejaolla. Saatavissa 9.2.2008: [http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Varvalagg.asp?ma=010-%5Fvkour%5Ftau%5F001%5Ffi&ti=V%E4est%F6n+koulutusrakenne+31%2E12%2E1998%2D2006+vuoden+2007+aluejaolla&path=../Database/StatFin/kou/vkour/&lang=3&xu=&yp=&nr=1&aggfile\(1\)=Maakunnat+2007&prevagg=NNN&mapname=&multilang=fi](http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Varvalagg.asp?ma=010-%5Fvkour%5Ftau%5F001%5Ffi&ti=V%E4est%F6n+koulutusrakenne+31%2E12%2E1998%2D2006+vuoden+2007+aluejaolla&path=../Database/StatFin/kou/vkour/&lang=3&xu=&yp=&nr=1&aggfile(1)=Maakunnat+2007&prevagg=NNN&mapname=&multilang=fi).
- Tomberg, Jyrki (1995). Satakunnan maakunnan institutionalisoituminen. Julkaisematon pro gradu-tutkielma. Oulun yliopisto.
- TuVM 1/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko: Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015.
- Törrönen, Maritta & Riitta Vornanen. Toimintatutkimus. Tutkimusmenetelmäopinnot (9 ov). Saatavissa 9.9.2007: <http://www.valt.helsinki.fi/sosnet/toimintatut.htm>.
- Tuori, Kaarlo (2005). Oikeudellinen asiantuntijaselvitys. Saatavissa 28.12.2007: [http://www.paijat-hame.fi/tehtavat/Kunta\\_ja\\_palvelurakenneuudistus/aluevaiheen\\_aineistot/Tuorin\\_oikeudellinen\\_asiantuntijaselvitysI.doc](http://www.paijat-hame.fi/tehtavat/Kunta_ja_palvelurakenneuudistus/aluevaiheen_aineistot/Tuorin_oikeudellinen_asiantuntijaselvitysI.doc).
- Viirret, Raimo (2008). Valtion aluehallinto uhattuna Kainuussa: Vanhasen hallitus tekee kevään kuluessa linjaratkaisun TE-keskuksista, ympäristökeskuksista ja metsäkeskuksista. Kainuun Sanomat 6.2.2008.

## LIITE 1. Maakuntahallituksen haastattelun teemakysymykset.

Maakuntahallituksen haastattelu 5.2.2007

Teemakysymykset:

- 1) Minkälaisia *yleisiä* odotuksia hallintokokeilusta teidän mielestänne oli ennen kokeilua?
- 2) Minkälaisia odotuksia *teillä* oli hallintokokeilusta? Erosivatko ne yleisistä odotuksista?
- 3) Miten hallintokokeilu on mielestänne edennyt suhteessa odotuksiin?
- 4) Minkälainen rooli ja asema *maakuntapäättäjillä* on mielestänne hallintokokeilussa?
- 5) Minkälainen rooli ja asema *kuntapäättäjillä* on mielestänne hallintokokeilussa?
- 6) Minkälainen rooli ja asema viranhaltijoilla on mielestänne hallintokokeilussa?
- 7) Tarvitseeko hallintokokeilu tai erityisesti päättäjien rooli siinä muutoksia jatkossa, ja jos, niin mitä?

LIITE 2. Postissa lähetetty saatekirje ja kyselylomake.



VAASAN YLIOPISTO

29.5.2007

**Arvoisa kunnanvaltuuston tai maakuntavaltuuston jäsen**

Olen Vaasan yliopiston aluetieteen opiskelija. Lopputyössäni (pro gradu) tutkin Kainuun maakuntahallintokokeilua paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta. Tutkimusta varten kaikille Kainuun kunnan- ja maakuntavaltuutetuille on lähetetty aihetta koskeva kysely. Kyselyyn vastaamalla annatte arvokasta tietoa Kainuun hallintokokeilun etenemisestä ja tulevaisuuden näkymistä sekä kainuulaisten päättäjien roolista hallintokokeilussa.

Pyydän Teitä vastaamaan ohessa olevaan kyselylomakkeeseen annettujen ohjeiden mukaan. Vastaamiseen kuluu noin 15 minuuttia. Toivon, että vastaatte lomakkeen jokaiseen kysymykseen. Jokaisen valtuutetun mielipide on tärkeä.

Vastaukset käsitellään nimettöminä ja luottamuksellisesti siten, ettei kenenkään vastauksia voida yhdistää tiettyyn henkilöön. Tulokset raportoidaan Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekuntaan tehtävässä pro gradu- tutkielmassani, jota ohjaa aluetieteen professori Hannu Katajamäki. Hänet tavoittaa tarvittaessa numerosta (06) 324 8310.

Pyydän teitä palauttamaan täytetyn kyselylomakkeen 13.6.2007 mennessä liitteenä olevassa vastauskuoressa, jonka postimaksu on etukäteen maksettu. Jos Teillä on kysyttävää kysymyksiin liittyen tai tarvitsette apua kyselyyn vastaamiseksi, ottakaa yhteyttä allekirjoittaneeseen.

*Vastaamisestanne etukäteen kiittäen ja hyvää kesää toivottaen,*

Marisanna Jarva  
hall. kand.

p. 044-3578828  
marisanna.jarva@uwasa.fi

**VASTAAJAN TAUSTATIEDOT**

*Rastikaa kussakin kohdassa sopiva vastausvaihtoehto.*

**1. Sukupuoli**

- ☐ mies  
☐ nainen

**2. Ikä**

- ☐ alle 30 v.  
☐ 30 – 39 v.  
☐ 40 – 49 v.  
☐ 50 – 59 v.  
☐ 60 – 69 v.  
☐ yli 70 v.

**3. Koulutus (viimeisin/korkein tutkinto)**

- ☐ kansakoulu  
☐ keskikoulu/ peruskoulu  
☐ ylioppilastutkinto  
☐ ammattikurssi/ oppisopimuskoulutus  
☐ ammattitutkinto  
☐ opistotasoinen tutkinto  
☐ AMK- tutkinto  
☐ yliopisto-/ korkeakoulututkinto

**4. Ammatti (päätoiminen)**

- ☐ johtava asema  
☐ ylempi toimihenkilö  
☐ alempi toimihenkilö  
☐ työntekijä  
☐ yrittäjä  
☐ maatalousyrittäjä  
☐ opiskelija  
☐ hoitamassa kotia/ lapsia  
☐ työtön/lomautettu  
☐ eläkeläinen

**5. Työnantaja**

- ☐ maakunta-kuntayhtymä  
☐ kunta  
☐ valtio/ muu julkinen  
☐ järjestö  
☐ yritys  
☐ oma yritys  
☐ ei työelämässä

**6. Kunta**

- ☐ Hyrynsalmi  
☐ Kajaani  
☐ Kuhmo  
☐ Paltamo  
☐ Puolanka  
☐ Ristijärvi  
☐ Sotkamo  
☐ Suomussalmi  
☐ Vaala

**7. Luottamustehtävä**

*(tarvittaessa rastikaa molemmat)*

- ☐ Olen kunnanvaltuuston jäsen  
☐ Olen maakuntavaltuuston jäsen

**8. Puolue/ valtuustoryhmä**

- ☐ Kansallinen Kokoomus (Kok)  
☐ Kristillisdemokraatit (KD)  
☐ Sosialidemokraattinen puolue (SDP)  
☐ Suomen Keskusta (Kesk)  
☐ Vasemmistoliitto (Vas)  
☐ Vihreä Liitto (Vihr)  
☐ muu poliittinen ryhmä  
☐ poliittisesti sitoutumaton (sit.)

**10. Toimin nyt valtuutettuna...(kaikki vaalikaudet yhteensä, 1 kausi= 4 vuotta)**

- ☐ 1. vaalikauttani  
☐ 2. vaalikauttani  
☐ 3. vaalikauttani  
☐ 4. vaalikauttani  
☐ 5. vaalikauttani  
☐ 6. vaalikauttani tai enemmän

Lisäkommentit:

---



---



---



---



---



---



## TEEMAKYSEMYKSET

**1. Mitkä olivat odotuksenne Kainuun hallintokokeilun alkaessa?**

Merkitäkää rengastamalla sopivaksi katsomanne vastausvaihtoehto kunkin väittämän kohdalla asteikosta 1-5 ( 1= *täysin samaa mieltä*, 2= *melko samaa mieltä*, 3= *neutraali/ei mielipidettä*, 4= *melko eri mieltä* ja 5= *täysin eri mieltä*).

1. Kainuulaisten hyvinvointi lisääntyy.....	1	2	3	4	5
2. Kuntien taloustilanne kohentuu.....	1	2	3	4	5
3. Sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen vahvistuu....	1	2	3	4	5
4. Koulutuspalveluiden turvaaminen vahvistuu.....	1	2	3	4	5
5. Elinkeinoelämä vilkastuu.....	1	2	3	4	5
6. Työllisyys paranee.....	1	2	3	4	5
7. Muuttotappio vähenee.....	1	2	3	4	5
8. Syrjäisten alueiden kehitys muuttuu positiivisemmaksi....	1	2	3	4	5
9. Julkisen sektorin työvoiman rekrytointi helpottuu.....	1	2	3	4	5
10. Alueen oma päätäntävalta vahvistuu.....	1	2	3	4	5
11. Valtion eri viranomaisten rahankäyttö ja toiminta kohdentuu tarpeenmukaisemmin.....	1	2	3	4	5
12. Julkinen hallinto keventyy.....	1	2	3	4	5
13. Palvelutuotanto muuttuu tehokkaammaksi.....	1	2	3	4	5
14. Kuntien välinen yhteistyö lisääntyy.....	1	2	3	4	5
15. Päätöksenteon avoimuus lisääntyy.....	1	2	3	4	5
16. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet lisääntyvät.....	1	2	3	4	5
17. Ulkopuolisten Kainuu-kuva kirkastuu.....	1	2	3	4	5
18. Kainuulaisten luottamus tulevaisuuteen lisääntyy.....	1	2	3	4	5

Lisäkommentit:

---



---



---



---



## 2. Miten seuraavat asiat ovat mielestänne edistyneet Kainuun hallintokokeilun aikana?

Merkitäkää rengastamalla sopivaksi katsomanne vastausvaihtoehto kunkin väittämän kohdalla asteikosta 1-5 ( 1= *täysin samaa mieltä*, 2= *melko samaa mieltä*, 3= *neutraali/ei mielipidettä*, 4= *melko eri mieltä* ja 5= *täysin eri mieltä*).

1. Kainuulaisten hyvinvointi on lisääntynyt.....	1	2	3	4	5
2. Kuntien taloustilanne on kohentunut.....	1	2	3	4	5
3. Sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen on vahvistunut.....	1	2	3	4	5
4. Koulutuspalveluiden turvaaminen on vahvistunut.....	1	2	3	4	5
5. Elinkeinoelämä on vilkastunut.....	1	2	3	4	5
6. Työllisyys on parantunut.....	1	2	3	4	5
7. Muuttotappio on vähentynyt.....	1	2	3	4	5
8. Syrjäisten alueiden kehitys on muuttunut positiivisemmaksi.....	1	2	3	4	5
9. Julkisen sektorin työvoiman rekrytointi on helpottunut....	1	2	3	4	5
10. Alueen oma päätäntävalta on vahvistunut.....	1	2	3	4	5
11. Valtion eri viranomaisten rahankäyttö ja toiminta on kohdentunut tarpeenmukaisemmin.....	1	2	3	4	5
12. Julkinen hallinto on keventynyt.....	1	2	3	4	5
13. Palvelutuotanto on muuttunut tehokkaammaksi.....	1	2	3	4	5
14. Kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt.....	1	2	3	4	5
15. Päätöksenteon avoimuus on lisääntynyt.....	1	2	3	4	5
16. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat lisääntyneet.....	1	2	3	4	5
17. Ulkopuolisten Kainuu-kuva on kirkastunut.....	1	2	3	4	5
18. Kainuulaisten luottamus tulevaisuuteen on lisääntynyt...	1	2	3	4	5

Lisäkommentit:

---



---



---



---



### 3. Mitä mieltä olette Kainuun maakunta-kuntayhtymän päätöksenteosta?

Merkittäkää rengastamalla sopivaksi katsomanne vastausvaihtoehto kunkin väittämän kohdalla valikosta 1-5 (1= *täysin samaa mieltä*, 2= *melko samaa mieltä*, 3= *neutraali/ei mielipidettä*, 4= *melko eri mieltä* ja 5= *täysin eri mieltä*).

1. Maakuntavaltuutettujen rooli on selkeä .....	1	2	3	4	5
2. Maakuntavaltuutetuilla on riittävästi tietotaitoa päätöksentekoa varten.....	1	2	3	4	5
3. Maakuntavaltuutetut saavat riittävästi tietoa maakunta-kuntayhtymän asioista.....	1	2	3	4	5
4. Maakuntavaltuutetut pystyvät hyvin vaikuttamaan asioiden valmisteluun.....	1	2	3	4	5
5. Maakunnan johtavien viranhaltijoiden rooli on selkeä.....	1	2	3	4	5
6. Maakuntavaltuutettujen ja maakunnan johtavien viranhaltijoiden yhteistyö on toimivaa.....	1	2	3	4	5
7. Maakunta-kuntayhtymän ja kuntien välinen tiedonkulku on riittävää.....	1	2	3	4	5
8. Maakunta-kuntayhtymän ja kuntien tehtäväjako on selkeä.....	1	2	3	4	5
9. Kuntien tulee ohjata vahvemmin maakunta-kuntayhtymää.....	1	2	3	4	5
10. Kansalaisia tulee kuulla enemmän maakunta-kuntayhtymän asioita valmistellessa.....	1	2	3	4	5
11. Maakuntavaltuutettujen ja <b>maakunta-kuntayhtymän työntekijöiden</b> vuorovaikutus on toimivaa.....	1	2	3	4	5
12. Maakuntavaltuutettujen ja <b>kansalaisten</b> vuorovaikutus on toimivaa.....	1	2	3	4	5
13. Maakuntavaltuutettujen ja <b>elinkeinoelämän</b> vuorovaikutus on toimivaa.....	1	2	3	4	5
14. Maakuntavaltuutettujen ja <b>kansalaisjärjestöjen</b> vuorovaikutus on toimivaa.....	1	2	3	4	5
15. Maakuntavaltuutettujen ja <b>kuntapäättäjien</b> vuorovaikutus on toimivaa.....	1	2	3	4	5
16. Kuntapäättäjillä on riittävästi tietoa maakunta-kuntayhtymän asioista.....	1	2	3	4	5
17. Kainuun eri kuntien päättäjillä on toimivaa yhteistyötä maakunta-kuntayhtymän asioihin liittyen.....	1	2	3	4	5
18. Eri poliittisilla ryhmillä on toimivaa yhteistyötä maakunta-kuntayhtymän asioihin liittyen.....	1	2	3	4	5

Lisäkommentit:

---



---



---



---




**4. Vastatkaa vielä seuraaviin väittämiin**

rengastamalla sopivaksi katsomanne vastausvaihtoehto kunkin väittämän kohdalla valikosta 1-5  
(1= *täysin samaa mieltä*, 2= *melko samaa mieltä*, 3= *neutraali/ei mielipidettä*, 4= *melko eri mieltä*  
ja 5= *täysin eri mieltä*).

1. Maakuntavaltuutettu on palveluiden käyttäjien edunvalvoja.....1	2	3	4	5
2. Maakuntavaltuutetun on hyvä toimia myös kunnanvaltuutettuna..1	2	3	4	5
3. Maakuntavaltuutettu edustaa ensisijaisesti kotikuntaansa.....1	2	3	4	5
4. Maakuntahallintokokeilu lisää kuntaliitoksia Kainuussa.....1	2	3	4	5
5. Kainuun kunnat yhdistyvät tulevaisuudessa yhdeksi kunnaksi.....1	2	3	4	5
6. Maakuntahallintomallia tulee jatkaa kokeilun jälkeen.....1	2	3	4	5
7. Maakuntayhtymän tulee hakea aktiivisesti toimintamalleja muista maista.....1	2	3	4	5
8. Maakuntahallintomalli toimii aluehallinnon esimerkkinä tulevaisuudessa muulle Suomelle.....1	2	3	4	5
9. Palvelurakenteita tulee muuttaa voimakkaasti hallintokokeilun aikana.....1	2	3	4	5
10. Elinkeinoelämän tulee olla vahvasti mukana palvelujen tuottamisessa.....1	2	3	4	5
11. Kansalaisjärjestöjen tulee olla vahvasti mukana palvelujen tuottamisessa.....1	2	3	4	5
12. Kainuun kunnat ovat hyötäneet hallintokokeilusta.....1	2	3	4	5
13. Kansalaiset ovat hyötäneet hallintokokeilusta.....1	2	3	4	5
14. Kainuun elinkeinoelämä on hyötynyt hallintokokeilusta.....1	2	3	4	5

Lisäkommentit:

---



---



---



---

***Kiitos vastauksistanne!***

## LIITE 3. Sähköpostilla lähetetty kyselyn saatekirje.

Arvoisa kunnanvaltuuston tai maakuntavaltuuston jäsen

Olen Vaasan yliopiston aluetieteen opiskelija. Lopputyössäni (pro gradu) tutkin Kainuun maakuntahallintokokeilua paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta. Tutkimusta varten kaikille Kainuun kunnan- ja maakuntavaltuutetuille on lähetetty aihetta koskeva kysely joko sähköpostin tai postin kautta. Kyselyyn vastaamalla annatte arvokasta tietoa Kainuun hallintokokeilun etenemisestä ja tulevaisuuden näkymistä sekä kainuulaisten päättäjien roolista hallintokokeilussa.

Pyydän Teitä vastaamaan viestin lopussa olevasta linkistä aukeavaan kyselylomakkeeseen annettujen ohjeiden mukaan. Vastaamiseen kuluu noin 15 minuuttia. Toivon, että vastaatte lomakkeen jokaiseen kysymykseen. Jokaisen valtuutetun mielipide on tärkeä.

Vastaukset käsitellään nimettöminä ja luottamuksellisesti siten, ettei kenenkään vastauksia voida yhdistää tiettyyn henkilöön. Tulokset raportoidaan Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekuntaan tehtävässä pro gradu- tutkielmassani, jota ohjaa aluetieteen professori Hannu Katajamäki. Hänet tavoittaa tarvittaessa numerosta (06) 324 8310.

Pyydän teitä vastaamaan kyselyn 13.6.2007 mennessä. Jos Teillä on kysyttävää kysymyksiin liittyen tai tarvitsette apua kyselyyn vastaamiseksi, ottakaa yhteyttä allekirjoittaneeseen.

Kysely löytyy osoitteesta <http://forms.uwasa.fi/lomakkeet/157/lomake.html> (klikkaa linkkiä).

Vastaamisestanne etukäteen kiittäen ja hyvää kesää toivottaen,

Marisanna Jarva  
hall. kand.

p. 044-3578828  
marisanna.jarva@uwasa.fi

#### LIITE 4. Sähköpostilla maakuntavaltuutetuille lähetetty kyselyn saatekirje.

Arvoisa maakuntavaltuuston jäsen

Olen Vaasan yliopiston aluetieteen opiskelija. Lopputyössäni (pro gradu) tutkin Kainuun maakuntahallintokokeilua paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta. Tutkimusta varten kaikille Kainuun kunnan- ja maakuntavaltuutetuille on lähetetty aihetta koskeva kysely joko sähköpostin tai postin kautta. Kyselyyn vastaamalla annatte arvokasta tietoa Kainuun hallintokokeilun etenemisestä ja tulevaisuuden näkymistä sekä kainuulaisten päättäjien roolista hallintokokeilussa.

Pyydän Teitä vastaamaan viestin lopussa olevasta linkistä aukeavaan kyselylomakkeeseen annettujen ohjeiden mukaan. HUOM: maakuntavaltuutetut, jotka toimivat myös kunnanvaltuutettuina, vastaavat kyselyyn vain kerran. Eli jos olette mahdollisesti saanut saman kyselyn sähköpostissa tai tavallisessa postissa, täyttäkää ja lähettäkää vain yksi kyselylomake. Vastaamiseen kuluu noin 15 minuuttia. Toivon, että vastaatte lomakkeen jokaiseen kysymykseen. Jokaisen valtuutetun mielipide on tärkeä.

Vastaukset käsitellään nimettöminä ja luottamuksellisesti siten, ettei kenenkään vastauksia voida kyselyn tuloksissa yhdistää tiettyyn henkilöön. Tulokset raportoidaan Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekuntaan tehtävässä pro gradu- tutkielmassani, jota ohjaa aluetieteen professori Hannu Katajamäki. Hänet tavoittaa tarvittaessa numerosta (06) 324 8310.

Pyydän teitä vastaamaan kyselyyn keskiviikkoon 13.6.2007 mennessä. Jos Teillä on kysyttävää kysymyksiin liittyen tai tarvitsette apua kyselyyn vastaamiseksi, ottakaa yhteyttä allekirjoittaneeseen.

Kysely löytyy osoitteesta <http://forms.uwasa.fi/lomakkeet/157/lomake.html> (klikkaa linkkiä).

Vastaamisestanne etukäteen kiittäen ja hyvää alkanutta kesää toivottaen,

Marisanna Jarva  
hall. kand.

p. 044-3578828  
marisanna.jarva@uwasa.fi

## LIITE 5. Sähköpostilla lähetetty muistutuskirje tutkimuskyselystä.

Arvoisa kunnanvaltuuston tai maakuntavaltuuston jäsen

Teille on lähetetty sähköpostitse Kainuun maakuntahallintokokeilua koskeva kysely, johon pyydettiin vastaamaan 13.6. mennessä. Kyselyn avulla on kerätty tietoa Vaasan yliopistoon tehtävää pro gradua varten, jossa tutkitaan Kainuun hallintokokeilua paikallisten poliittisten päättäjien näkökulmasta.

Kyselytulosten luotettavuuden ja tutkimuksen onnistumisen vuoksi pyydän niitä valtuutettuja, jotka eivät ole vielä osallistuneet ko. kyselyyn, käyttämään hetken kyselyyn vastaamiseksi. Jokaisessa kysymyksessä on valmiit vastausvaihtoehdot, joten kysely on helppo täyttää ja vie aikaa vain noin 15 minuuttia. Kysely löytyy osoitteesta <http://forms.uwasa.fi/lomakkeet/157/lomake.html> (klikkaa linkkiä).

Toivon, että vastaatte lomakkeen jokaiseen kysymykseen. HUOM: maakuntavaltuutetut, jotka toimivat myös kunnanvaltuutettuina, vastaavat kyselyyn myös vain kerran. Vastaukset käsitellään nimettöminä ja luottamuksellisesti siten, ettei kenenkään vastauksia voida kyselyn tuloksissa yhdistää tiettyyn henkilöön. Tulokset raportoidaan pro graduissa, jonka ohjaajana toimii aluetieteen professori Hannu Katajamäki. Hänet tavoittaa tarvittaessa numerosta (06) 324 8310.

Pyydän teitä vastaamaan kyselyyn viimeistään torstaina 21.6.2007. Kyselyyn vastaamalla annatte arvokasta tietoa Kainuun hallintokokeilun etenemisestä ja tulevaisuuden näkymistä sekä kainuulaisten päättäjien roolista hallintokokeilussa. Jos Teillä on kysyttävää kyselyyn liittyen, ottakaa yhteyttä allekirjoittaneeseen.

Etukäteen kiittäen ja hyvää kesää toivottaen,

Marisanna Jarva  
hall. kand.

p. 044-3578828  
marisanna.jarva@uwasa.fi